

PRÓ-

# LIDERANÇAS

PROGRAMA DE FORMAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS V



do  
petróleo à  
sociedade:

caminhos  
entre os  
impactos

e a  
participação  
social



A realização do projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo Ibama.



PROGRAMA DE FORMAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS V  
2025

PRÓ-

# LIDERANÇAS

DO PETRÓLEO À SOCIEDADE:  
CAMINHOS ENTRE OS IMPACTOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Pró lideranças : Programa de Formação e  
Desenvolvimento de lideranças V : do petróleo à  
sociedade [livro eletrônico] : caminhos entre  
os impactos e a participação social. --  
1. ed. -- Campos dos Goytacazes, RJ :  
Associação Raízes, 2024.  
PDF

Vários autores.  
Vários organizadores.  
Vários colaboradores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-89136-45-3

1. Controle social - Brasil 2. Educação ambiental  
3. Desenvolvimento socioespacial 4. Gestão ambiental  
- Aspectos sociais 5. Petróleo - Indústria e comércio  
- Brasil 6. Petróleo - Produção 7. Políticas  
públicas.

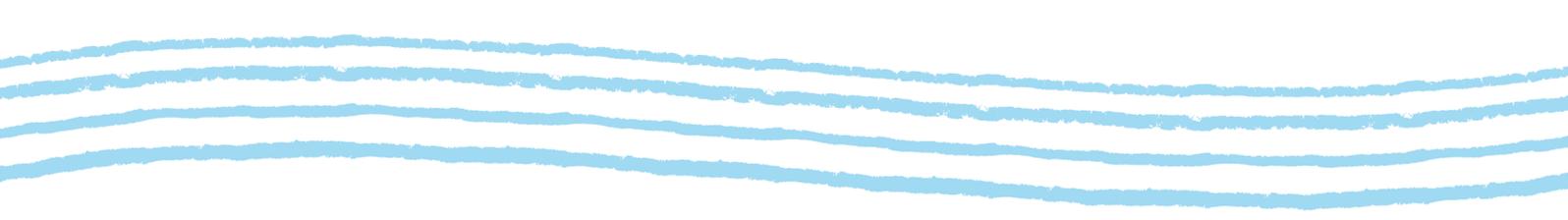
25-248912

CDD-333.72

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Gestão ambiental : Conservação e proteção do meio  
ambiente : Economia 333.72

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



## **Realização**

Associação Raízes e Petrobras

## **Presidente da Associação Raízes**

Francisco Carlos de Souza Correa

## **Gerente Geral do projeto NEA-BC**

Sandra Rangel de Souza Miscali

## **Coordenadora Petrobras**

Graziela da Silva Rocha Oliveira

## **Organizadores e autores da obra**

Breno Henrique de Souza Cerqueira

Dagma Ferreira Pontes

Evelyn de Almeida Campos

Fabiana de Arruda Resende Reis

Fábio Oliveira dos Santos

Isroberta Rosa Araujo

Izabela Appolinário de Souza

Jaina Daiane Gomes Clemente da Silva

João Victor V. S. de Mendonça

Julia Alvarenga Viellas Rodrigues

Lucas de Freitas Rosindo

Maria Helena Medeiros

Mariana Araujo Pedro

Marjorie Robles Carmona

Natalia dos Santos Silveira

Sara de Oliveira Andrade

Sandra Rangel de Souza Miscali

Sther da Silva Azevedo

Victor Hugo Manhães Meireles

## **Revisão textual**

Fabiana de Arruda Resende Reis

Fábio Oliveira dos Santos

José Vitor Alves

## **Revisão Petrobras**

Marcus Valério Lopes dos Santos

Michel Luís Grafanassi Tranjan de Almeida

Paula Marques dos Anjos Rodrigues

Sônia Maria A. Vasconcelos

## **Capa e projeto gráfico**

Haysian Silvestre Costa

Jessica Cândido da Silva Santos





# SUMÁRIO



Apresentação .....	9
--------------------	---



## EIXO TEMÁTICO I

<b>Educação ambiental crítica e gestão ambiental pública .....</b>	<b>19</b>
--	-----------

Mochila nas costas e mapa na mão! Vamos começar a nossa expedição "Do petróleo à sociedade" .....	19
--	----

REFERÊNCIAS EIXO I .....	36
--------------------------	----



## EIXO TEMÁTICO II

<b>Impactos da cadeia do petróleo e gás e políticas públicas de cunho socioespacial .....</b>	<b>38</b>
---	-----------

Desafios da trilha: As pedras dos impactos e as pontes das políticas públicas .....	38
--	----

Na trilha das finanças: orçamento e políticas públicas .....	57
--	----

REFERÊNCIAS EIXO II .....	79
---------------------------	----



## EIXO TEMÁTICO III

<b>Controle social e incidência política .....</b>	<b>80</b>
--	-----------

Calibrando a bússola - estratégias de participação e controle social .....	80
---	----

Fim da expedição (ou será o começo?) - Propostas para incidência política .....	103
--	-----

REFERÊNCIAS EIXO III .....	111
----------------------------	-----



# Apresentação

CONHEÇA OS DETALHES DA TRILHA  
E NOSSOS COMPANHEIROS DE JORNADA!



O Pró-Lideranças chegou! Convidamos você a embarcar nesta jornada de conhecimento junto com nossos amigos Edu, Pepê e Cida. Vamos trilhar os caminhos da participação e do controle social rumo a uma sociedade justa e ambientalmente sustentável na Bacia de Campos.

Primeiramente, vamos apresentá-los a vocês!

## Este é **EDU!**

Ele irá nos ajudar a compreender a **EDUcação** Ambiental para a Gestão Ambiental Pública, no contexto do licenciamento ambiental federal.

Junto com os seus livros e o seu celular - ferramentas indispensáveis no dia a dia do jovem Edu, conversaremos sobre a educação ambiental crítica, os impactos da indústria do petróleo e a importância da participação social para a transformação da realidade. O Edu nos apresentará o Projeto Político Pedagógico (PPP) da Associação Raízes e como este documento direciona os processos educativos do projeto NEA-BC.



E esta mulher forte e engajada, que luta pela garantia de direitos sociais, através das **Políticas Públicas** (PP), você conhece?

## Ela é a **PEPÊ!**

Ela contribuirá para trilhar nosso caminho rumo à compreensão sobre a importância das políticas públicas para transformação das realidades locais e regionais, com o objetivo de mitigar os impactos da indústria de petróleo e gás.

Desde pequena a Pepê luta pelas causas sociais na busca por melhorias para a sua comunidade através das políticas públicas. E entende de orçamento público, sabia? Ela é uma liderança comunitária que faz propostas, monitora os gastos do poder público e vai nos contar como fazer isso.

Sempre muito curiosa e disposta a solucionar os problemas coletivos, a Pepê estará conosco nessa jornada de aprendizado.



Ah, chegou a vez de apresentarmos nossa sábia senhora tecelã da **CIDAdania**, que nos ajudará a transformar o conhecimento em ação e a ação em realidade, através da participação e do controle social.

## O nome dela é **CIDA!**

Ela vem nos ensinar como participar de espaços onde se faz gestão pública e as estratégias de controle social para garantia de direitos dos cidadãos. Com toda a sua sabedoria e experiência, Cida conhece muito bem os caminhos para que as lideranças comunitárias possam apontar suas demandas, propor melhorias em políticas públicas e apresentar propostas para o orçamento público.

Nossa tecelã mora na Região da Bacia de Campos, há muitos anos, e viu a indústria de petróleo e gás chegar. Ela sabe muito bem as mudanças socioambientais que sua localidade e toda a região sofreram com a descoberta e a exploração do petróleo. As prefeituras recebendo valores exorbitantes de royalties e participações especiais, muitas pessoas vindo morar ou trabalhar na região... Sua comunidade cresceu muito, mas os investimentos das prefeituras não foram proporcionais aos valores que passaram a receber de rendas petrolíferas. Faltava o básico para garantir a dignidade de um cidadão: muito esgoto nas ruas, lixo para todo lado, falta de abastecimento de água e iluminação, não tinha transporte, nem segurança. E foi aí que ela entendeu que eram impactos da indústria do petróleo e gás. Assim, a Cida descobriu formas de mudar essa realidade e vai nos contar como!



Devidamente apresentados, convidamos nossos personagens a nos contar um pouco da história do Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças, que chega à sua 5ª versão.

Vamos juntos nessa viagem?

# Nossa linha do tempo

Figura 1

Linha do tempo do Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças



Fonte: Elaboração própria, 2024

## Começamos agora o Pró-Lideranças V

Aproveite cada etapa do caminho! O percurso está estruturado em três eixos temáticos, com a proposta de apresentar um método de atuação para mitigação dos impactos da indústria de petróleo e gás, tendo os royalties e as participações especiais como base estrutural para o processo educativo e para a elaboração de propostas de políticas públicas, por meio da apresentação de propostas de intervenção social. “Do petróleo à sociedade”, vamos construir os caminhos entre os impactos e a transformação social, com foco no fortalecimento e na atuação das lideranças comunitárias. Serão seis Encontros de Aprendizagem (EAs) e você deve estar se perguntando quais serão os temas, não é? Então, vamos lá!

Figura 2

Do petróleo à sociedade: caminhos entre os impactos e a participação social



Fonte: Elaboração própria, 2024



# EIXO 1

No **Eixo 1**, vamos falar sobre os impactos da indústria de petróleo e gás e questões-problema que surgem a partir deles. Por isso existe o licenciamento ambiental federal que, por meio da educação ambiental crítica na gestão ambiental pública, visa o controle social para mitigação dos impactos, em busca de justiça socioambiental. Também teremos conteúdo de comunicação, para auxiliar na organização das ideias e no reconhecimento do impacto, por meio de um mapa mental.

Teremos o **Encontro de Aprendizagem 1** com o tema: **Mochila nas costas e mapa na mão! Vamos começar a nossa expedição “Do petróleo à sociedade”.**

# EIXO 2



No **Eixo 2**, abordaremos os impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás e políticas públicas de cunho socioespacial. Teremos três Encontros de Aprendizagem e você deve estar curioso para saber quais serão os temas.

Vai rolar o **Encontro de Aprendizagem 2:**  
**Desafios da trilha – as pedras dos impactos e as pontes das políticas públicas**

Este encontro de aprendizagem vai ajudar a entender como funciona o ciclo das políticas públicas e por que é importante conhecer esse processo para mitigar os impactos da indústria de petróleo e gás. Também vamos conversar sobre as leis que orientam o planejamento das cidades, como o Plano Diretor Municipal, suas leis complementares e planos específicos. Além disso, vamos discutir como encontrar informações confiáveis e de qualidade para nos informar melhor.



### Encontro de Aprendizagem 3:

#### Na trilha das finanças: orçamento e políticas públicas

Este é o tema mais aguardado por quem participa do projeto. Para você que está chegando agora, vou contar o porquê: para garantir a execução de políticas públicas, é preciso ter orçamento público. Assim como eu, o Edu e a Cida, você também deve saber que os municípios de atuação do projeto recebem grandes quantias de royalties e participações especiais. Será que esses recursos financeiros estão sendo aplicados em políticas públicas para toda a população, não só desta, mas também das futuras gerações?

Vamos conhecer o ciclo orçamentário e a transparência nos dados de prestação de contas públicas. Esses elementos são fundamentais para garantir o controle social e promover a participação cidadã na gestão municipal.

### Encontro de Aprendizagem 4:

#### Explorando o território

Essa será a hora de explorar o território de seu município! Neste encontro de aprendizagem, faremos uma visita técnica na qual os participantes do programa observarão, in loco, os impactos e as aplicações das políticas públicas. O grupo fará registros em fotos e vídeos, que serão utilizados para analisar a realidade e, posteriormente, para a possível produção de materiais.

# EIXO 3



E, no **Eixo 3**, falaremos sobre participação social e incidência política, as formas de intervenção e controle social direcionadas ao planejamento, à execução e ao financiamento das políticas públicas, com foco nos espaços de controle social. Serão dois encontros. Vamos conhecer seus temas?



### **Encontro de Aprendizagem 5:**

Calibrando a bússola - estratégias de participação e controle social

Neste encontro vamos apresentar e conversar sobre diferentes ferramentas e espaços de controle social. Você já participou de alguma audiência pública? Ou conhece algum conselho gestor em sua cidade, como o Conselho Municipal de Saúde ou de Educação? São por esses caminhos que vamos passar. Além disso, vamos aprender algumas técnicas de escrita e oratória que podem ser muito úteis nesses espaços de participação. Ajuste a sua bússola, porque temos muitas estratégias para explorar!

### **Encontro de Aprendizagem 6:**

Fim da expedição (ou será o começo?) - propostas para incidência política

Este será o momento final da nossa trilha do conhecimento! Agora é o momento de trabalhar em propostas de incidência política que ajudem a mitigar os impactos da indústria de petróleo e gás. Vamos imaginar e propor políticas públicas, aproveitando bem os recursos dos royalties e das participações especiais. Gostou da ideia? Quem sabe este seja só o começo de uma transformação social que tanto sonhamos, não é mesmo?

Você que vai trilhar este caminho conosco deve estar se perguntando: este é um Programa de Formação e Desenvolvimento de **Lideranças Comunitárias**. Mas, de que tipo de liderança estamos falando? Você sabe o que significa ser uma liderança?



**VOU CONTAR PARA VOCÊ COMO EU FIQUEI SABENDO DISSO.**

UM BELO DIA PERCEBI QUE DONA CIDA E PEPÊ ESTAVAM EMPOLGADAS CONVERSANDO.

**RESOLVI ME APROXIMAR E LOGO PERGUNTEI:**

**POSSO PARTICIPAR DA CONVERSA?**



**CLARO! ESTÁVAMOS FALANDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA LIDERANÇA COMUNITÁRIA.**

VOCÊ SABIA QUE, SEGUNDO PAULO FREIRE, "A VERDADEIRA LIDERANÇA DEVE EMERGIR DO POVO"?

**ENTÃO EU RESPONDI QUE NÃO SABIA, E NESSE MOMENTO, PEPÊ, QUE SEMPRE TINHA UM OLHAR CRÍTICO SOBRE AS COISAS, COMENTOU:**

**A LIDERANÇA NÃO DEVE SER IMPOSTA DE FORA, MAS SIM BROSTAR DO CORAÇÃO DA COMUNIDADE.**

**ISSO AJUDA AS PESSOAS A SE CONSCIENTIZAREM E SE EMPODERAREM.**

**É A MOBILIZAÇÃO, A MUDANÇA QUE VEM DE DENTRO E REFLETE NAS AÇÕES DO CIDADÃO.**

**E TEM MAIS! UMA LIDERANÇA DEVE ARTICULAR INTERESSES DIVERSOS E PROMOVER AÇÕES COLETIVAS. ISSO É FUNDAMENTAL PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA NOSSA COMUNIDADE.**



**UM BOM LÍDER É COMO UM MAESTRO, UNINDO DIFERENTES VOZES E INSTRUMENTOS EM UMA BELA SINFONIA. ELE FAZ COM QUE TODOS SE SINTAM PARTE DO PROCESSO.**

**ENTÃO, O QUE PODEMOS FAZER PARA FORTALECER NOSSA COMUNIDADE?**

**VAMOS PARTICIPAR DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS DO PROJETO NEA-BC!**

LÁ VOCÊ VAI CONHECER OUTRAS PESSOAS INTERESSADAS EM TRANSFORMAR A REALIDADE E PODERÃO DISCUTIR AS NECESSIDADES DA NOSSA COMUNIDADE E CRIAR UM PLANO DE AÇÃO. É ASSIM QUE A VERDADEIRA LIDERANÇA SE FORMA!



... E, NESSE MOMENTO, EU PERCEBI QUE A LIDERANÇA COMUNITÁRIA NÃO ERA APENAS SOBRE QUEM ESTÁ NO TOPO, ERA SOBRE TODOS NÓS. ERA UMA CONEXÃO, UMA REDE DE APOIO, UM ESPAÇO ONDE CADA VOZ IMPORTA.

**EU OLHEI PARA MEUS AMIGOS E PENSEI: ESTAMOS PRONTOS PARA FAZER A DIFERENÇA. AFINAL, A VERDADEIRA MUDANÇA COMEÇA COM CADA UM DE NÓS.**

**E QUANDO OLHEI PARA OS MEUS AMIGOS E VI A PAIXÃO EM SEUS OLHOS, FIQUEI MOTIVADO A SER UMA LIDERANÇA NA MINHA COMUNIDADE.**

**IMAGINO QUE VOCÊ TAMBÉM ESTEJA SE SENTINDO DA MESMA FORMA, NÃO É?**



**É ISSO QUE VAMOS FAZER AQUI NO PRÓ-LIDERANÇAS V:**

**E AÍ? VAMOS EMBARCAR NESTA JORNADA DE APRENDIZADO E PARTICIPAÇÃO ATIVA NA GESTÃO AMBIENTAL ?**

**JUNTOS, SOMOS LÍDERES, CADA UM CONTRIBUINDO COM SUAS HABILIDADES E IDEIAS!**

# Conhecendo o NEA-BC

O NEA-BC é o Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos, um projeto que começou em 2009 como uma **condicionante** do licenciamento ambiental, ou seja, uma obrigação estabelecida pelo Ibama para que a Petrobras pudesse realizar seus empreendimentos na região da Bacia de Campos.



Reunião de Trabalho com a Diretoria do NEA-BC (Dezembro de 2009)



Programa de Formação de Gestores Sociais (Outubro de 2009)

O projeto é executado pela Associação Raízes, uma instituição sem fins lucrativos que se tornou referência no campo da educação. O NEA-BC tem como objetivo promover a participação cidadã na gestão ambiental, capacitando as pessoas com conhecimentos e habilidades para influenciar decisões que impactam o meio ambiente e a sociedade como um todo.

## • Condicionantes do Licenciamento Ambiental

*Nada mais são do que condições e medidas de controle ambiental que servirão de limite para o funcionamento do empreendimento ou atividade.*

### Você sabia?

*A Associação Raízes já teve outro nome! Sim, ela foi criada com o nome de Associação Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos (NEA-BC). A Associação e o projeto tinham o mesmo nome até 2018.*

Você já entendeu o que é o NEA-BC e o seu objetivo, então vamos retornar ao assunto Pró-Lideranças! A partir de agora, daremos início a um novo ciclo de capacitação para lideranças comunitárias em 17 municípios — 13 no Rio de Janeiro e 4 no Espírito Santo.

**Figura 3**  
Municípios de abrangência do projeto no RJ e no ES



Fonte: Elaboração própria, 2024

O Pró-Lideranças V vai contribuir para o fortalecimento dessas lideranças por meio da Educação Popular e da Educação Ambiental Crítica. Aprenderemos juntos a fazer a diferença em nossas comunidades!

**Figura 4**  
O que é o Pró-Lideranças



Fonte: Elaboração própria, 2024

# EIXO 1

## EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA



### Mochila nas costas e mapa na mão!

Vamos começar a  
nossa expedição  
“Do petróleo à  
sociedade”!

Sabemos que quem mais sente os impactos da indústria do petróleo no dia a dia são as comunidades locais. Estamos falando de mudanças que afetam o ambiente, a economia e a saúde desses lugares. E olha, não dá para ignorar isso! Nós, que vivemos essas realidades, sabemos como essas mudanças mexem com tudo ao nosso redor. Mas a boa notícia é que também podemos ser parte da solução! Juntos, podemos transformar os impactos em oportunidades para melhorar, buscar alternativas e construir um futuro mais equilibrado para todo mundo.

#### **Tive uma ideia muito legal!**

Há muito tempo a Educação Ambiental é pensada e debatida no mundo. Vou contar para você como se pensou a Educação Ambiental a partir dos anos 60 por meio de tirinhas. O que acha? Eu acho muito interessante!

## 1962 - O MEIO AMBIENTE É INFINITO?

POR MUITOS SÉCULOS PENSAVA-SE QUE SIM, MAIS PRECISAMENTE ATÉ O INÍCIO DA ERA INDUSTRIAL, QUANDO COMEÇAMOS A PERCEBER QUE O MEIO NATURAL SOFRIA TODAS AS CONSEQUÊNCIAS DAS AÇÕES VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.



A JORNALISTA RACHEL CARSON FEZ UM DOS PRIMEIROS ALERTAS MUNDIAIS (NA DÉCADA DE 60), ATRAVÉS DO SEU LIVRO *PRIMAVERA SILENCIOSA*.

### SAIBA MAIS!

EM UMA PRIMAVERA NÃO SE OUVIA MAIS O CANTO DOS PÁSSAROS.



QUER SABER MAIS SOBRE ESTA OBRA? ASSISTA AO DOCUMENTÁRIO *PRIMAVERA SILENCIOSA*.

## MOVIMENTOS AMBIENTAIS



APÓS ESSES ACONTECIMENTOS, A Pauta ambiental ganhou evidência em todo o cenário mundial.

## DÉCADA DE 70

FOI NESSE MOVIMENTO QUE SURTIU A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CONSERVADORA, PREOCUPADA COM A PROTEÇÃO DO MEIO NATURAL EM VISTA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INDUSTRIAL. O SEU INTUITO É O DE PROTEGER A BIODIVERSIDADE.



## DÉCADA DE 80 - EVOLUÇÃO DAS LEIS AMBIENTAIS

A FORÇA DO MOVIMENTO AMBIENTAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL FUNCIONOU COMO PROPULSOR PARA A CRIAÇÃO E RENOVAÇÃO DAS LEIS AMBIENTAIS.



NO BRASIL, A POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE FOI CRIADA EM 1981 E ESTABELECEU O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO UM DE SEUS INSTRUMENTOS.



EM 1986 FOI CRIADA A RESOLUÇÃO CONAMA N° 01. ESSA NORMATIVA ESTABELECE AS "REGRAS" DO LICENCIAMENTO, DIZENDO QUAIS ESTUDOS AMBIENTAIS A EMPRESA TEM QUE CUMPRIR, OS IMPACTOS DE SUA ATUAÇÃO E FORMAS DE MINIMIZÁ-LOS. AQUI TEMOS ALGUNS EXEMPLOS DE EMPREENDIMENTOS QUE PRECISAM DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.



O PROJETO NEA-BC ESTÁ DIRETAMENTE LIGADO À INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS, COMO CONDICIONANTE PARA PRODUÇÃO DA EMPRESA PETROBRAS.

## DÉCADA DE 90



QUANDO O PENSAMENTO AMBIENTAL SURTIU, OS ENTUSIASTAS DA ÉPOCA PENSAVAM QUE PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS ERA A SAÍDA PARA ACABAR COM TODA A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL CAUSADA PELO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. MAS ESSA AINDA NÃO ERÁ A CHAVE DO SUCESSO.

COMO PENSAR NO MEIO AMBIENTE SEM CONSIDERAR A SUA CULTURA, HISTÓRIA, ANCESTRALIDADE E REFLEXÃO DE COMO ESTAMOS AGORA E PARA ONDE QUEREMOS IR COMO SOCIEDADE?

ESSA DÉCADA FOI MUITO IMPORTANTE PARA A REFLEXÃO SOBRE O TEMA E REGULAMENTAÇÕES DE LEIS NO BRASIL.

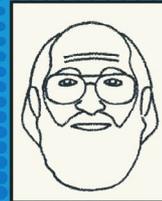
- TIVEMOS A CONFERÊNCIA ECO-92 OU RIO-92: PRIMEIRA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, REALIZADA NO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 1992.
- EM 1994 FOI CRIADO O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, O PRONEA.
- E TAMBÉM SE CRIOU A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, LEI N° 9.795, DE 1999, QUE INTEGRA AS DIMENSÕES SOCIAIS, AMBIENTAIS E ECONÔMICAS EM UM MESMO PILAR, DANDO-NOS SUPORTE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

**A EDUCAÇÃO AMBIENTAL DEVE SER TRABALHADA EM AMBIENTES FORMAIS (COMO NAS ESCOLAS) E NÃO FORMAIS (COMO NO PROJETO NEA-BC), ATRAVÉS DA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE GLOBAL E LOCAL. ELA NOS CONVIDA A PENSAR GLOBALMENTE E AGIR LOCAL E REGIONALMENTE.**



AGORA QUE SABEMOS QUE A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NOS PROPORCIONA FORMAS DE REFLETIR SOBRE A REALIDADE, COMO SERÁ QUE DEVEMOS USÁ-LA?

BOM, INICIALMENTE EU GOSTARIA DE TE APRESENTAR O EDUCADOR PAULO FREIRE.



EM SEUS ESTUDOS E PRÁTICAS EDUCATIVAS, ELE NOS ENSINOU QUE A EDUCAÇÃO É UM MEIO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E QUE É ATRAVÉS DO CONHECIMENTO DA REALIDADE DOS SUJEITOS QUE CONSEGUIMOS REFLETIR E AGIR PARA TRANSFORMÁ-LA.



## VOCÊ SABIA QUE,

PARA AS EMPRESAS PODEREM UTILIZAR OS RECURSOS NATURAIS, QUANDO HÁ IMPACTO AO MEIO AMBIENTE, ELAS TÊM OBRIGAÇÕES A CUMPRIR, E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL É UMA IMPORTANTE FERRAMENTA QUE AUXILIA A SOCIEDADE A PARTICIPAR E ACOMPANHAR ESSE PROCESSO?



**LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

PARA CUMPRIR AS ETAPAS DO LICENCIAMENTO, QUE É UM PROCESSO ADMINISTRATIVO, A EMPRESA TEM QUE ELABORAR UM ESTUDO E UM RELATÓRIO DE IMPACTOS AMBIENTAIS CHAMADO EIA-RIMA. ESSE RELATÓRIO DEVE CONTER TODOS OS POSSÍVEIS IMPACTOS RELACIONADOS AO EMPREENDIMENTO.

# Impactos ambientais e socioeconômicos

Agora vamos falar sobre impactos ambientais! Você sabe o que isso significa?

## Impacto ambiental

Segundo a legislação de licenciamento ambiental, o impacto ambiental ocorre quando uma atividade promove qualquer tipo de alteração nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, afetando a saúde e o bem-estar da população, a qualidade dos recursos ambientais, a biota (a vida e os ecossistemas), atividades sociais e econômicas e as condições estéticas e sanitárias ambientais. (CONAMA,1986)

Ou seja, quando um empreendimento tem interesse em se instalar em determinada localidade, ele deve apresentar, previamente, ao órgão licenciador, um documento com os eventuais impactos, diretos e indiretos, que podem ser causados. Agora você pode estar se perguntando: **Como eles sabem quais impactos serão causados? Quais são os grupos afetados? Quem regulamenta este processo?**

### Vou te explicar!

A mesma legislação que indica o que é um impacto ambiental diz que os empreendimentos licenciados devem elaborar um estudo de impactos ambientais (EIA), e um posterior Relatório de Impactos Ambientais (RIMA). Nestes documentos constam os impactos e os grupos afetados pelo empreendimento. E o órgão responsável pela regulamentação do licenciamento, no caso dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás, é o Ibama. Repare nesta linha do tempo que mostra as etapas para o processo de licenciamento ambiental federal:



Figura 5

Etapas do licenciamento ambiental federal



Fonte: Ibama, adaptado de Fonseca et al (2016)

## Dica do Edu

O RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) foi criado para explicar o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) de um jeito mais simples e fácil, para que todo mundo possa entender e participar das audiências públicas. Isso mesmo! A participação da comunidade é obrigatória e essencial: sem ela, as empresas não conseguem a licença prévia dada pelo órgão ambiental, porque são nas audiências públicas que a sociedade ajuda a validar o documento. (CONAMA, 1986)



Mas o que é feito depois? Alguma coisa volta para a comunidade afetada? O projeto NEA-BC também é fruto desse processo?



**Então,**

com o objetivo de mitigar o impacto socioeconômico, no caso dos empreendimentos da indústria de petróleo e gás, existe um documento denominado **Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/10**, que determina as diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente. Na prática, sim, o NEA-BC é um desses projetos e faz parte do Programa de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos (PEA-BC), portanto, fruto do licenciamento ambiental federal. Ele ajuda a fortalecer a organização das comunidades e a preparar as pessoas para agir e influenciar nas decisões sobre a gestão socioambiental pública.

**Falando em mitigação de impactos, você sabe o que isso significa?**

**Mitigar significa diminuir, aliviar.**

*Os projetos de mitigação agem sobre um ou mais impactos causados pelo empreendimento ou atividade aos quais estejam vinculados, para reduzir ou aliviar seus efeitos negativos.*

## Bom, vamos falar da nossa região?

A cadeia da indústria do petróleo e gás trouxe para a região da área de influência das Bacias de Campos e de Santos uma série de transformações socioespaciais e econômicas, o que chamamos de impactos socioeconômicos. Fazendo uma análise dos nossos municípios, conseguimos identificar essas modificações.

Figura 6  
Impactos socioeconômicos da indústria do petróleo e gás



Fonte: Associação Raízes, 2023

Temos muita convicção de que você identificou pelo menos uma modificação em seu município ou na sua região, principalmente o recebimento de royalties. Por falar nisso, receber mais recursos a partir dos royalties e das participações especiais pode ser algo bem positivo, né? Porque, quando isso acontece, aumentam as receitas no orçamento público, possibilitando que governo invista mais em políticas públicas que garantam direitos para a sua e as futuras gerações. E se esses recursos forem bem geridos, é possível investir, por exemplo, em saneamento básico, em mobilidade urbana, em saúde e educação. Será que o seu município faz essa boa gestão do dinheiro público? Depois dos royalties, houve mais investimentos em outras vocações econômicas, como turismo, agricultura ou cultura, para gerar outras fontes de renda?

Precisamos pensar na realidade: o petróleo é um recurso natural finito. O que ficará para as futuras gerações quando ele acabar?

Nosso diálogo sobre os desafios que a nossa região enfrenta terá foco em dois impactos: a **dependência econômica** e a **pressão sobre a infraestrutura**, que gera crescente demanda por bens e serviços nos municípios e nas regiões onde atuamos.

Outro ponto importante de pensarmos sobre a dinâmica dos municípios que têm alguma ligação com a indústria do petróleo e gás é o aumento da população. Você percebe mais pessoas vindo morar em sua cidade ou em cidades próximas para trabalhar em empresas que estão ligadas, direta ou indiretamente, à indústria de petróleo e gás? Ou pessoas que só vieram estudar na região, fazer um curso de capacitação para uma vaga de emprego nessa área? Provavelmente, sim! E qual o resultado desse aumento populacional? A demanda por bens e serviços dispara!



Vejamos o caso de **Macaé/RJ**, que se reflete em outros municípios da região. Segundo o IBGE, desde a chegada da Petrobras, na década de 70, até o início dos anos de 2020, a cidade teve um crescimento populacional de cerca de 300%. Esse crescimento do número de habitantes acarretou uma série de complicações na infraestrutura do município, como ampliação da mancha urbana para áreas mais afastadas, necessidade de mais transporte público, saneamento para os bairros, segurança pública, maior oferta de serviços de saúde e de educação etc. Se aumenta a população, aumenta a necessidade de oferta de políticas públicas e este tema será trabalhado com mais profundidade no próximo capítulo. Segure a curiosidade e a vontade por aprender mais, porque antes precisaremos entender sobre a Educação Ambiental na gestão pública!

## Educação Ambiental na Gestão Ambiental Pública



Muita gente pensa que Educação Ambiental se resume a cuidar dos animais, reciclar os resíduos, fazer plantio de árvores e limpeza de praia, né? Isso, de fato, faz parte da Educação Ambiental, mas enquanto uma de suas vertentes. Ficou confuso? Vou te explicar!

**Existem diferentes vertentes do conceito de Educação Ambiental:** temos a vertente conservacionista, que possui as características das vertentes da Educação Ambiental Comportamental e Educação Ambiental Conservadora. E tem também a Educação Ambiental Crítica. Vamos ver a diferença entre elas:

### Educação Ambiental Conservadora

*pautada na conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, ecoturismo e reflorestamento. Thomas Tanner define como “o estudo da natureza”. (TANNER. 1978 apud LAYRARGUES. 2004; Carvalho. 2004; ASSOCIAÇÃO RAÍZES. 2022)*

## Educação Ambiental Pragmática ou Comportamental

*compreende que a mudança de hábitos e comportamentos humanos individuais com relação ao consumo sustentável. Propõe a tecnologia limpa, coleta seletiva, campanhas para redução do consumo, tudo isso sem abordar os diversos cenários sociais e econômicos nas diferentes esferas da sociedade. (ASSOCIAÇÃO RAÍZES. 2022; LAYRARGUES, 2002; LOUREIRO. 2004; CRESPO, 1998)*

## Educação Ambiental Crítica

*é a vertente capaz de realizar um contraponto em relação às duas anteriores. Ela aborda o ambiental, social e político compreendendo que os problemas ambientais são reflexos do modelo de desenvolvimento da sociedade e das relações sociais, ampliando o debate ambiental para questões de desigualdade social, conflitos de interesses e emancipação dos atores sociais para um pensamento político e participação nas tomadas de decisão. (ASSOCIAÇÃO RAÍZES. 2022; SANTANA; SANTOS, 2015, p. 662; LAYRARGUES E LIMA. 2014, p. 23; LOUREIRO. 2019)*

Já conseguiu identificar qual dessas vertentes trabalhamos no NEA-BC? Isso mesmo! A gente trabalha com a Educação Ambiental Crítica, a partir da concepção de que o ambiente reflete todas as relações biológicas, físicas, naturais e sociais que nele estão contidos. Há desigualdades nas relações socioeconômicas, políticas e culturais e uma correlação de forças para acesso a esse ambiente. E se estamos falando de impactos da indústria de petróleo e gás, você já deve estar pensando que as pessoas em maior vulnerabilidade social e ambiental sentem mais esses impactos, não é? Você está certo! E é a esse ponto que queremos chegar, ao papel da EA Crítica e a sua importância para mitigação dos impactos, uma vez que essa vertente considera que “todo processo educativo é antes de tudo um processo de intervenção na realidade vivida em que o educador e o educando, em uma prática dialógica, constroem o conhecimento sobre elas, objetivando a sua transformação” (QUINTAS, 2002).

Em resumo, o NEA-BC segue o preceito da Educação Ambiental Crítica, com processos de ensino-aprendizagem nos quais, com reflexão e ação, utiliza-se da práxis (teoria e prática) para construir conhecimento sobre a realidade e sobre formas de como intervir nela, partindo do contexto local e da vivência dos envolvidos. Fomentando a participação social nos espaços de discussão pública, o projeto fornece meios para que os grupos sociais afetados pelos impactos da indústria do petróleo e gás participem ativamente, de modo qualificado, da construção de políticas públicas que possam mitigar esses impactos e transformar a realidade. Falei bonito, né? O tema é um pouco complexo e leva a algumas reflexões.

O que é processo educativo?  
Como ele é realizado?

Quem é o educador e quem é o  
educando?

Como transformar a  
realidade?

O que a Educação Ambiental  
tem a ver com gestão  
ambiental pública?

Para facilitar, vamos por partes.

O projeto NEA-BC incentiva a participação social nas decisões públicas importantes, nos municípios da sua área de atuação. Sua atuação está em consonância com as diretrizes do licenciamento ambiental federal. Vejamos!



Fiz uma pesquisa aqui no celular e vi que os documentos oficiais que fornecem as diretrizes sobre os programas e projetos de Educação Ambiental do licenciamento da indústria de petróleo e gás são a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010 e a Instrução Normativa CGPEG/DILIC/IBAMA nº 02/2012.

## Dica do Edu

- A Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010 *propõe diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de Educação Ambiental desenvolvidos regionalmente por bacia de produção, vinculados ao processo de licenciamento conduzido pela CGPEG/IBAMA. Ela contém as definições dos programas, suas linhas de ação e as diretrizes para sua implementação.*

clique aqui! 

- A Instrução Normativa CGPEG/DILIC/IBAMA nº 02/2012 *define as diretrizes e os procedimentos para orientar e regular a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de programas e projetos de Educação Ambiental a serem apresentados pelo empreendedor no âmbito do licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama.*

clique aqui! 

De acordo com a legislação que mencionei acima, durante um pouco mais de dez anos, o projeto NEA-BC atuou na Linha de Ação A, voltada à organização comunitária para o fortalecimento do controle social na gestão ambiental pública. Desde 2020, o projeto passou a integrar a Linha de Ação C, com foco na democratização dos Planos Diretores Municipais. Esta nova etapa busca mitigar os impactos da indústria petrolífera sobre o uso e ocupação do solo nas áreas onde atua. Para isso, a Associação Raízes, executora do NEA-BC, conta com um Projeto Político Pedagógico (PPP). Este documento fundamenta nossas práticas políticas e pedagógicas e dá a base para trabalharmos os processos educativos com foco na formação para o controle social.

**Figura 7**  
Histórico de atuação do projeto NEA-BC por Linha de Ação



Fonte: Elaboração própria, 2024

Ufa, quanta história! Dá para perceber que o projeto está há bastante tempo atuando na região. E, agora que contei a história e falei do PPP, vou te explicar o “jeito de fazer” Educação Ambiental Crítica no NEA-BC. Ficou curioso, não é?

A Educação Ambiental Crítica tem como base o método da Educação Popular, criado por um educador brasileiro, já citado anteriormente e muito conhecido, Paulo Freire. Este método foi utilizado como a base do nosso “jeito de fazer”. Sabe por quê? Observe um resumo do que é método da Educação Popular:

**Figura 8**  
Método da Educação Popular



Fonte: Adaptado de Freire (1979) apud Associação Raízes, 2023

Agora veja como são desenvolvidos os processos educativos no NEA-BC:

Figura 9  
Processos educativos do projeto NEA-BC



Fonte: Adaptado do PPP, Associação Raízes (2017)

Consegue identificar alguma semelhança? Observe atentamente as duas últimas figuras e analise o conteúdo de cada círculo. Percebeu que os processos educativos do NEA-BC seguem as mesmas diretrizes do método da Educação Popular? Isso mesmo! Paulo Freire nos ensinou o método que utilizava na alfabetização de jovens e adultos, e ele foi adaptado ao nosso Projeto Político Pedagógico (PPP) para orientar as atividades do projeto NEA-BC.

Por isso, os processos educativos partem da realidade dos sujeitos e de suas identidades sociais, o que nos possibilita fazer diagnósticos sobre as realidades locais e regionais (as vivências, os problemas e potencialidades), para então selecionar temas e palavras geradoras, que são o cerne para a problematização, na busca da superação da visão ingênua para uma visão crítica da realidade, que seja capaz de provocar a transformação do ambiente vivido.

Depois dos diagnósticos, são realizadas as formações sobre os temas identificados, elaboradas e desenvolvidas de maneira colaborativa, levando em conta todos os conhecimentos, tanto dos educandos quanto dos educadores, pois assim as capacitações fazem sentido para as pessoas que ali estão e as qualificam para o exercício de intervenção em espaços de participação e de controle social, com foco na transformação das realidades. Isso significa que os saberes são construídos a partir das situações-problema trazidas pelos educandos, utilizando o processo de ação-reflexão-ação, com o objetivo de buscar soluções de forma coletiva.

Para entender melhor como é esse processo, observe o exemplo do Projeto NEA-BC de Quissamã com a cartilha da incidência.

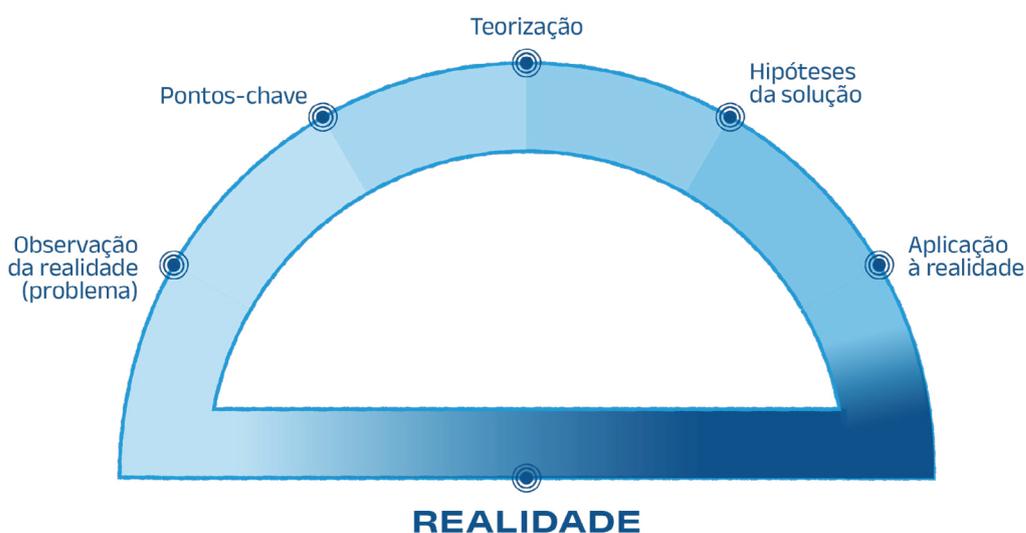


Esse é o “jeito de fazer” do NEA-BC, nos 17 municípios de atuação. E no Pró-Lideranças não será diferente!



Os encontros de aprendizagem do programa, assim como todas as outras atividades do projeto, são realizados por meio da Metodologia da Problematização. Vou mostrar uma figura que nos ajudará a visualizar o que estou falando.

**Figura 10**  
Metodologia da Problematização



Fonte: Adaptado do Arco de Margueriez apud Berbel (1995)

No caso do Pró-Lideranças, como aplicamos isso, na prática?

### **Observação da realidade e pontos-chave**

Para destacar questões-problema e pontos-chave: partimos da identidade social de cada município para trabalharmos as questões-problema relacionadas aos impactos da indústria do petróleo e gás na localidade e região – a dependência econômica e a pressão sobre a infraestrutura (demandas por bens e serviços);

### **Teorização**

A partir de temas e palavras geradoras, são trabalhados o licenciamento ambiental federal, a Educação Ambiental Crítica, o Programa de Educação Ambiental, o projeto NEA-BC, políticas públicas, controle e participação social, orçamento público etc.;

### **Hipóteses de solução**

Quais são as possíveis soluções relacionadas à mitigação dos impactos e das questões-problema;

## Aplicação à realidade: elaboração de propostas de intervenção

Visando a transformação da realidade, elaboraremos propostas de intervenção nas políticas públicas por meio do orçamento público.

Gostou do caminho que vamos percorrer? Aposto que sim! E tem uma novidade incrível que esse trajeto nos reserva: vamos te contar! O percurso formativo “Do petróleo à sociedade” nos preparará para acompanhar e compreender uma importante mudança na política pública que o Ibama está desenvolvendo para o licenciamento ambiental federal. Estamos falando do **Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e escoamento de Petróleo e Gás Natural (Plano Macro)**.

Hum, você deve estar se perguntando o que significa isso, não é? Vamos explicar!

O órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental federal de petróleo e gás, o **Ibama**, está implementando um novo Plano para executar e integrar projetos voltados para a caracterização, avaliação, publicização e mitigação dos impactos das atividades de produção e escoamento de petróleo. Neste plano, está em processo de elaboração o Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas (Planeja+), com início previsto para 2026. Trata-se de um programa de intervenção voltado para mitigar os impactos da dependência do orçamento público em relação às rendas petrolíferas, bem como da sobrecarga de serviços e equipamentos públicos causada pela atratividade da indústria devido à geração de trabalho e renda.

Veja só, agora você pode conectar as informações e ligar os fatos: estes são os impactos que iremos trabalhar no Pró-Lideranças V, por meio dos processos formativos que acabamos de conhecer. Vamos preparar as lideranças comunitárias para atuar quando o Plano Macro chegar! Então, vamos compreender como ele está estruturado? São quatro eixos: de caracterização de impactos, de avaliação, de comunicação e de intervenção.

### Dica do Edu

*O Plano Macro tem por objetivo promover a integração operacional e administrativa de procedimentos de identificação, georreferenciamento, monitoramento, avaliação e mitigação de impactos socioambientais na região abrangida pelos limites geográficos das bacias de Santos, de Campos e do Espírito Santo, e pelos limites terrestres do conjunto de áreas de influência das atividades licenciadas pelo Ibama nestas bacias.”*

*(Instrução Normativa IBAMA no 14, de 12.5.2023, art. 1o)*

clique aqui! 

Figura 11  
Representação do Plano Macro



Fonte: Adaptado Ibama, 2021

No **eixo 1**, o de caracterização de impactos ambientais, serão executados seis programas, a saber:

*Programa Macrorregional de Caracterização do Tráfego de Embarcações (PMCTE);*

*Programa Macrorregional de Caracterização do Transporte e da Destinação de Insumos e Resíduos (PMCIR);*

*Programa Macrorregional de Caracterização do Tráfego de Aeronaves (PMCTA);*

*Programa Macrorregional de Caracterização Socioespacial dos Trabalhadores (PMCST);*

*Programa Macrorregional de Caracterização da Atividade Pesqueira (PMCAP); e*

*Programa Macrorregional de Caracterização de Rendas Petrolíferas (PMCRP).*

No **eixo 2**, o de avaliação de impactos, haverá um programa que tem por objetivo analisar os dados e resultados fornecidos pelos programas do eixo 1, que darão subsídios às ações de comunicação e às ações formativas para intervenção: o *Programa Macrorregional de Avaliação de Impactos Sinérgicos (PMAIS)*.

Já no **eixo 3**, haverá o *Programa Macrorregional de Comunicação Social (PMCS)*, a fim de dar publicidade às informações e dados fornecidos pelo PMAIS.

Por fim, o **eixo 4**, o de intervenção social. Nele, haverá quatro programas, a saber:

*Programa Macrorregional de Segurança Territorial das Comunidades Pesqueiras;*

*Programa Macrorregional Observatório da Dinâmica da Indústria Petrolífera;*

*Programa Macrorregional de Formação Continuada; e*

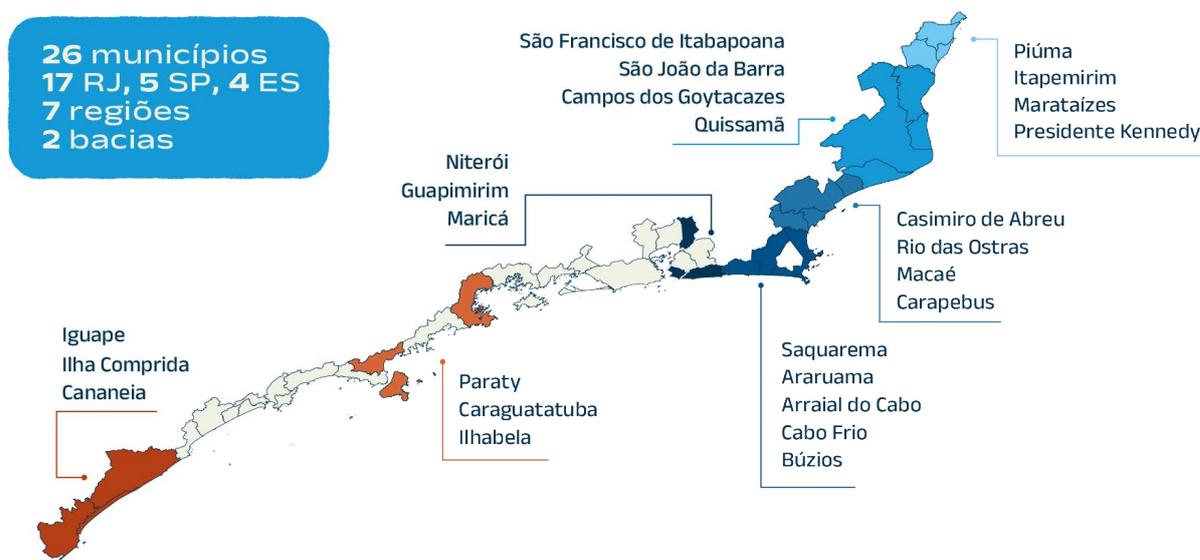
***Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas (Planeja+)*<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup>O Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas, cujo nome fantasia é Planeja+, está sob responsabilidade de elaboração da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), por meio do Plano de Avaliação e Revisão da Mitigação de Impactos Socioambientais – PARMIS (Fase 2), condicionante de licença ambiental dos empreendimentos da empresa Trident Energy. Participam de sua elaboração os PEA NEA-BC, Rendas do Petróleo, Territórios do Petróleo e o Programa de Educação Ambiental com Comunidades Costeiras (PEAC), além de representantes da empresa Petrobras e Trident e os analistas do órgão ambiental, o Ibama.

Este último é o programa para o qual estamos nos preparando. O seu objetivo é ampliar o controle social para a destinação e diversificação do orçamento às políticas públicas e desenvolver instrumentos necessários à promoção da qualidade de vida dos munícipes, principalmente em relação aos grupos sociais vulnerabilizados socioambientalmente, com foco na justiça intergeracional. Sua atuação englobará 26 municípios do Brasil que recebem royalties: 17 no Rio de Janeiro, 5 em São Paulo e 4 no Espírito Santo. Serão 7 regiões pertencentes a 2 bacias, a de Campos e a de Santos. Vale pontuar: todos os 17 municípios em que o projeto NEA-BC atua farão parte do programa.

Figura 12

Área de abrangência do Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas (Planeja+)



Fonte: Adaptado de Ibama, 2021

## Estratégias de comunicação

Nesta primeira etapa da nossa caminhada conversamos sobre diversas coisas! É muita informação, né? Mas, temos uma aliada muito importante e é o Edu quem vai nos contar!



### Eu já tinha pensado nisso. Deixa comigo!

Nossa grande aliada é a comunicação! Aposto que você já estava imaginando! Existem ferramentas e técnicas de comunicação que auxiliam na compreensão de conceitos e processos, na disseminação do conhecimento e na atuação cidadã. Ao longo do material do Pró-Lideranças V, vamos conhecer algumas delas.

Nesta etapa da trilha, para ajudar a organizar as nossas ideias, podemos sistematizar as informações para termos uma visão mais ampla e clara. Uma ferramenta que facilita essa organização é o Mapa Mental. Você sabe o que é?

## Mapa mental

é um tipo de diagrama que foi criado e sistematizado pelo psicólogo e escritor inglês Tony Buzan (1942-2019), com a intenção de facilitar o entendimento e conexão entre diversos conceitos. É um modo de representação feito por meio de gráficos, linhas e esquemas, que ajuda na explicação de alguns temas e conceitos mais complicados, facilitando o entendimento. Ele pode ser feito usando papel e caneta, mas pode ser produzido em formato digital, também com plataformas gratuitas e intuitivas.

Figura 13  
Modelo de Mapa Mental



Fonte: Elaboração própria, 2024

Há muitas ferramentas digitais disponíveis, mas aqui vai nossa dica: nas atividades do NEA-BC utilizamos o **MIRO**. Ele é uma lousa interativa digital que disponibiliza uma área de trabalho na qual podemos inserir notas adesivas, desenhos, gráficos, palavras e outros elementos para fazer um mapa mental e organizar os pensamentos. A plataforma permite que o trabalho seja compartilhado com outras pessoas, facilitando a participação e a construção coletiva.



Preparamos um e-book que traz a importância dos processos de comunicação em cada passo da participação cidadã, além das ferramentas de comunicação que vamos trabalhar durante os encontros do Pró-Lideranças V. Vamos conhecer a forma de utilização de cada uma delas.

Abra o QR Code e acesse o e-book "**Conectando trajetos: uso da comunicação na trilha da incidência**"

Agora sim, ficou mais fácil compreender, né? Então não saia daí, segure a sua mochila que vamos continuar nossa expedição! Na próxima etapa, vamos conhecer juntos os desafios da trilha: as pedras dos impactos e as pontes das políticas públicas. Vamos nessa?

## Vamos praticar!



Agora eu quero propor um desafio a você, que vamos praticar por todo nosso caminho. Pense em um impacto da indústria do petróleo e gás no seu município. Pensou? Como você percebe esse impacto? Como ele se dá em seu município? No seu bairro? Na sua rua? Qual o maior problema que esse impacto causa?

# Referências

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Coleção Pro Lideranças IV**. Volume I. Campos dos Goytacazes-RJ, 2022. Disponível em: <https://associacaoraizes.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Eixo-1-PRO-LIDERANCAS.pdf>. Acesso em: 7 de out. de 2024.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Atlas do diagnóstico dos impactos da indústria do petróleo e gás na região da Bacia de Campos**. Campos dos Goytacazes-RJ, 2023. Disponível em: [https://associacaoraizes.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Atlas-Diagnostico-A4\\_DIGITAL\\_revok.pdf](https://associacaoraizes.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Atlas-Diagnostico-A4_DIGITAL_revok.pdf). Acesso em 25 de out. de 2024.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Educação Ambiental na Gestão Pública: compartilhando metodologias participativas do projeto NEA-BC**. 1º ed. Campos dos Goytacazes, RJ: Associação Raízes 2023.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. Projeto Político Pedagógico. Campos dos Goytacazes-RJ: Associação NEA-BC, 2017.

BERBEL, N. A. N. **Metodologia da problematização: uma alternativa metodológica apropriada para o ensino superior**. In: BERBEL, N. A. N (Org.). Semina: Ciências Sociais e Humanas, v.16, n. 2, Ed. Especial, p.9-19. out./1995.

BRASIL. **RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001**. Conselho Nacional de Meio Ambiente, 1986. Disponível em [https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=745](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745). Acesso em 18 de out. de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Educação. **Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA**. 3. ed. Brasília: MMA, DF, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/pronea3.pdf>. Acesso em Acesso em 18 de out. de 2024.

BRASIL. **Decreto Nº 4.281/02, de 25 de junho de 2002**. Regulamenta a Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4281.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4281.htm). Acesso em Acesso em 18 de out. de 2024.

BRASIL. **Lei Nº 9.795/99, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em 18 de out. de 2024.

BRASIL. **Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 18 de out. de 2024.

BRASIL. **Programa nacional de educação ambiental - ProNEA** / Ministério do Meio Ambiente, Diretoria de Educação Ambiental; Ministério da Educação. Coordenação Geral de Educação Ambiental. - 3. ed - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Em discussão: Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países**. Disponível em <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/em-discussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sus>

tentavel-dos-paises.aspx. Acesso em 18 de out. de 2024.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CARVALHO, I. C. M. **Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2004.

CRESPO, S. **Educar para a sustentabilidade: a educação ambiental no programa da Agenda 21**. In: NOAL, F. O.; REIGOTA, M.; BARCELOS, V. H. L. **Tendências da Educação Ambiental Brasileira**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1998. p. 211-225

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA N° 01/10**. Brasília, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Instrução Normativa nº 2, de 27 de março de 2012**. Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=126811>. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Instrução Normativa nº 14, de 12 de maio de 2023**. Institui o Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de maio 2023. Seção 1, p. 22. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139336>. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

LAYRARGUES, P.P. (Coord.) **Identidades da Educação Ambiental Brasileira Brasília: MMA**. 2004.

LAYRARGUES, P.P. **A Crise Ambiental e suas Implicações na Educação**; in Quintas, J.S (Org) **Pensando e Praticando Educação Ambiental na Gestão do Meio Ambiente**. 2. ed. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

LAYRARGUES, Philippe Pomier; LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **As macrotendências político-pedagógicas da educação ambiental brasileira**. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XVII, n. 1, p. 23-40, jan.-mar. 2014.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental**. In: LOUREIRO, Carlos Frederico B.; LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronal de Souza (Orgs.). **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 179-219

LOUREIRO, C. F. B. **Trajatória e fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004

LOUREIRO, C.F.B. **Educação ambiental: questão de vida**. São Paulo: Cortez, 2019.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. **The limits to growth & a report for The Club of Rome's project on the predicament of mankind**. New York: Universe Books, 1972

SANTANNA, Liana Cristina de Souza; SANTOS, Fabio Oliveira. **Educação ambiental crítica e direito à comunicação**. *Revista ambientalMENTE sustentável*, Corunha, v. 1, n. 19, 2015.

Thomas Tanner define como “o estudo da natureza” (TANNER. 1978 apud LAYRARGUES. 2004)

# EIXO 2

## IMPACTOS DA CADEIA DO PETRÓLEO E GÁS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUNHO SOCIO- ESPACIAL



### Desafios da trilha: As pedras dos impactos e as pontes das políticas públicas

Chegamos à segunda parada desta jornada, que tem como objetivo nos levar a uma atuação qualitativa na gestão democrática dos territórios. Ao longo do caminho conhecemos a Associação Raízes e o projeto NEA-BC e passeamos por temas importantíssimos como as leis ambientais, o licenciamento ambiental federal, a Educação Ambiental Crítica, os impactos socioambientais e a sua mitigação, além de conhecer a reorganização da política pública do licenciamento com a implementação do Plano Macro. Ufa, quanta novidade!

Agora a meta é percorrer a trilha da gestão das políticas públicas. Para isso precisaremos observar o conjunto de fenômenos e ações que acontecem ao nosso redor. Essa observação simplificará a compreensão de alguns conceitos e instrumentos básicos que nos auxiliarão na participação de forma efetiva das decisões públicas, que são aquelas que vão interferir diretamente no cotidiano da população, ou seja, no nosso dia a dia. Nesta trilha contaremos com a ajuda da Pepê, que representa a Política Pública!

# As políticas públicas no nosso dia a dia



No projeto NEA-BC e no Pró-Lideranças debatemos muito sobre as políticas públicas. E não é que isso também aparece no nosso dia a dia? Pensando em quem ainda não está familiarizado com essas questões, vamos dialogar um pouco mais sobre o tema e refletir sobre a importância das políticas públicas na nossa vida e na atuação como lideranças comunitárias. Afinal de contas, o que são políticas públicas? Você saberia me dizer? Vou dar uma dica:

Em sua cidade há escolas, universidades, hospitais ou postos de saúde?

Tem praças no seu bairro?

O lixo é coletado?

Há segurança pública?

Chega água em sua casa?

Há rede de esgoto?

Há limpeza nas ruas?

Essas perguntas ajudam a perceber como as políticas públicas estão presentes no nosso dia a dia. Ficou curioso? Vamos explicar melhor!

## Política pública

*Diz respeito “às ações do governo, que se desdobram em planos, programas, projetos e atividades voltados para a solução de questões públicas para o acesso aos direitos e à mudança social” (MIS-CALI e LOPES, 2022, p.39).*

*Ou seja, são ações do poder público (da prefeitura, do governo estadual ou do governo federal) para que haja justiça socioambiental e as pessoas tenham seus direitos garantidos.*



Então quer dizer que educação, saúde, mobilidade urbana, segurança e saneamento básico são exemplos de políticas públicas? E que existem planos, programas, projetos e atividades para planejar e executar tudo isso? A resposta é sim! E não para por aí: essas ações não acontecem de forma isolada. Elas estão todas conectadas para atender às necessidades individuais e coletivas da população, sendo responsabilidade do poder público — seja municipal, estadual ou federal.

Figura 14  
Exemplos de políticas públicas

Unidade básica de saúde,  
localizada no município de  
São João da Barra / RJ



Terminal rodoviário  
Campos dos  
Goytacazes / RJ



Ação no Rio São João,  
Casimiro de Abreu / RJ



## POLÍTICAS

## PÚBLICAS



Universidade Municipal de Macaé / RJ



EDUCAÇÃO



Casa de Cultura de Saquarema / RJ



CULTURA



Autarquia Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Rio das Ostras – SAAE-RO



SANEAMENTO BÁSICO

Fonte: Elaboração própria, 2024



Para entendermos melhor esse tema, que tal uma brincadeira? Vamos de “Quem nunca?”. Abaixo, você verá imagens de algumas situações que vamos discutir logo em seguida.

Figura 15  
Quem nunca se deparou com as seguintes imagens?



Fonte: Elaboração própria, 2024

Vamos combinar que, em algum momento, você já viu ou viveu uma dessas situações, certo? Mas como elas surgem? Por que acontecem? De quem é a responsabilidade? Quem são os mais impactados? E, principalmente, como a população pode ajudar a construir uma gestão democrática das políticas públicas em suas cidades?



A ideia aqui é abordar, de forma simples e direta, como as políticas públicas se refletem nos nossos territórios. Vamos pegar o exemplo da cidade de Carapebus, onde o transporte público não atende à demanda. Esse problema não é exclusivo de lá. Muitas cidades brasileiras enfrentam situações parecidas. Porém, enquanto alguns municípios adotam medidas para melhorar a mobilidade urbana — pensando em diferentes modos de transporte (motorizados e não motorizados), serviços e infraestrutura (como ruas, calçadas, sinalização, acessibilidade, iluminação pública etc.) —, outros não priorizam essa política. Isso acaba dificultando, ou até inviabilizando, o deslocamento das pessoas e o acesso aos espaços na cidade.



Já na notícia do NEA-BC de Cabo Frio, a imagem traz a problemática do acúmulo de resíduos em via pública, que é um fato bem recorrente no nosso cotidiano e cada vez mais frequente em bairros mais distantes dos centros das cidades, onde geralmente vive a parcela da população de menor poder aquisitivo. Mas, até mesmo nas áreas mais centrais, a questão dos resíduos é um problema que envolve a política pública de saneamento básico, mas não apenas ela. Para que uma cidade funcione bem é preciso que um conjunto de ações direcionadas à população — que agora sabemos que são as políticas públicas — esteja em pleno funcionamento. Por isso, é indispensável que os gestores públicos conheçam a realidade da cidade e as demandas da população. Só assim eles poderão tomar decisões mais acertadas para implementar políticas que atendam às necessidades de todos.

O projeto NEA-BC, ao longo das suas fases, vem atuando de forma estratégica para contribuir com a melhoria das políticas públicas e, assim como o núcleo de Cabo Frio tem pressionado pela execução do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, outros municípios estão se mobilizando para criar, revisar ou implementar seus próprios planos.

A última imagem do “Quem nunca?” traz uma placa informativa da Prefeitura Municipal de Araruama, indicando o que o órgão público pretende realizar no local, quanto vai custar, quem é a empresa contratada, em quanto tempo a obra ficará pronta e de onde sairá o recurso que a financiará. Você já prestou atenção em alguma destas placas em sua cidade? Elas dizem bastante, mas, além delas, há outros tipos de informação sobre as nossas cidades que devemos prestar atenção. Além disso, é necessário participar da gestão pública desses recursos, a fim de garantir que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas, sem interrupção.

Neste contexto de participação na gestão pública, compete aos grupos gestores do projeto NEA-BC acompanharem bem de pertinho a execução orçamentária das 17 cidades de sua abrangência, com ênfase no monitoramento dos recursos oriundos dos royalties e participações especiais do petróleo.

Mas, por que é importante monitorar esses recursos? Como vimos no capítulo anterior, o petróleo é um recurso natural finito e os royalties e participações especiais são compensações financeiras pagas pelas empresas ao poder público (Governo Federal, estados e municípios) pela sua exploração. Se os

municípios passaram a receber elevados valores oriundos da exploração de petróleo e gás, como estão investindo estes recursos? Quais políticas públicas estão sendo custeadas com esse dinheiro? A sua cidade melhorou, ou não?

A arrecadação dos royalties e participações especiais são definidas por legislações específicas, relacionadas a um recurso não renovável, e por isso dá origem a uma distribuição financeira instável. Ou seja, se há redução da produção, baixa de preço do barril de petróleo ou alguma mudança na lei, haverá interferência na disponibilidade deste recurso. Já pensou que, se o município não tiver formas de se autossustentar e depender dessas transferências, as políticas públicas planejadas com base nesse recurso podem ser interrompidas? Por isso, é tão importante que a sociedade civil atue no controle social dos orçamentos públicos, para evitar que os municípios se “acomodem” diante dos altos volumes de royalties e participações especiais recebidos. É fundamental garantir que o orçamento proveniente do petróleo, um recurso finito, seja usado para fortalecer a economia local.

E como fazemos isso no NEA-BC? Os grupos atuam de forma a diagnosticar a situação-problema, formar seus membros e a população para atuação nas políticas públicas, a fim de intervir de forma coletiva e articulada para melhoria das políticas públicas, a partir da gestão dos recursos públicos municipais.

Como alerta temos a experiência dos municípios da Bacia de Campos, que durante muitos anos foram grandes recebedores deste recurso e que se veem em uma situação complicada com a queda dessas arrecadações. Neste contexto, os grupos atuam para minimizar os efeitos da dependência já instalada. No caso de Araruama, Arraial do Cabo e Saquarema, por estarem localizados na Bacia de Santos, e esta ser considerada por muitos a “nova grande fonte brasileira de exploração desses recursos naturais”, o olhar dos grupos é contribuir para que as cidades se desenvolvam paralelamente ao recebimento desses recursos, com vistas à promoção da economia local e da sua autossuficiência financeira, de modo a garantir o acesso às políticas públicas pela população atual e futura.

A mitigação de impactos socioambientais, principalmente os atrelados à gestão pública das rendas petrolíferas, é uma preocupação do Ibama, que licencia estas operações. Daí vem o esforço de construir o Plano Macro e formá-lo a partir de eixos centrais de atuação, relacionando-o à temática do controle social das rendas petrolíferas, foco de atuação do Eixo IV, de intervenção. Nesse eixo, está sendo elaborado o Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas (Planeja+), previsto para 2026. E o nosso Pró-Lideranças V tem como uma de suas finalidades, preparar as lideranças comunitárias no processo de transição para atuação nesse programa.

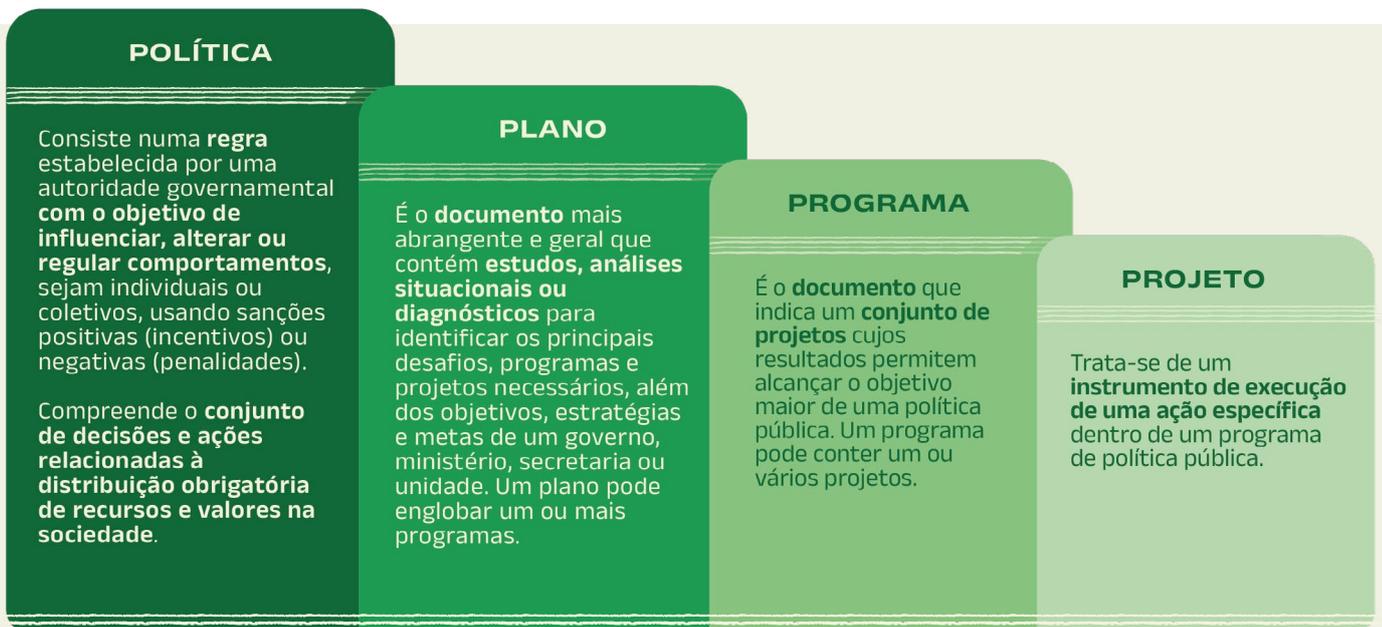


### Agora,

retomando a parte conceitual das políticas públicas, precisamos compreender como elas se materializam, desde o campo da ideia até o da execução. Confira na Figura 16 um esquema para ilustrar como se dá a implementação de uma política pública.

Figura 16

A implementação de uma política pública



Fonte: Elaboração própria, 2024, adaptado de Miscali e Lopes (2022)



Ficou curioso para ver esse exemplo na prática? Então, vou mostrar como funciona a Política Pública de Educação Ambiental aplicada ao Licenciamento de Petróleo e Gás.

**POLÍTICAS** Nacionais de Meio Ambiente e de Educação Ambiental

**PLANO** Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural (Plano Macro)

## PROGRAMAS

### Eixo 1

- Programa Macrorregional de Caracterização do Tráfego de Embarcações (PMCTE);
- Programa Macrorregional de Caracterização do Transporte e da Destinação de Insumos e Resíduos (PM CIR);
- Programa Macrorregional de Caracterização do Tráfego de Aeronaves (PMCTA);
- Programa Macrorregional de Caracterização Socioespacial dos Trabalhadores (PM CST);
- Programa Macrorregional de Caracterização da Atividade Pesqueira (PM CAP); e
- Programa Macrorregional de Caracterização de Rendas Petrolíferas (PM CRP)

### Eixo 2

- Programa Macrorregional de Avaliação de Impactos Sinérgicos (PMAIS)

### Eixo 3

- Programa Macrorregional de Comunicação Social (PMCS)

### Eixo 4

- Programa Macrorregional de Segurança Territorial das Comunidades Pesqueiras;
- Programa Macrorregional Observatório da Dinâmica da Indústria Petrolífera;
- Programa Macrorregional de Formação Continuada; e
- **Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas (Planeja+)**

Cada um dos programas será composto por projetos. No caso do Programa Macrorregional de Apoio ao Planejamento Participativo de Políticas Públicas (Planeja+), para o qual estamos nos preparando no Pró-Lideranças, teremos os seguintes projetos:

## PROJETOS

- Projeto de Educação Ambiental (PEA);
- Projeto de Comunicação Social (PCS);
- Projeto de Gestão e Pesquisa (PGP); e
- Projeto de Ação na Gestão Pública (PAG).

## Dica da Pepê

Existem diferentes tipos de políticas públicas:

- **Constitutivas:** que determinam as condições para as demais serem implementadas. Exemplo: a Constituição Federal;

- **Distributivas:** com objetivo de ofertar equipamentos e serviços públicos aos setores, como saúde, educação, saneamento básico e mobilidade urbana. Exemplo: a construção de hospitais e oferta de medicamentos;

- **Redistributivas:** objetivam reduzir as desigualdades sociais, como o sistema tributário progressivo, em que se cobram maior valor tributário para quem tem maior renda. Exemplo: Bolsa-Família e a reforma agrária;

- **Regulatórias:** estabelecem regulações e não bens e serviços, como por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Código Florestal.

Para todos os tipos de políticas públicas a participação social é importante! Contudo, para determinados tipos de políticas públicas, em que há mais tensões e conflitos de interesse, como nas redistributivas, ampliar a participação de grupos sociais, principalmente os menos favorecidos, é fundamental para tomada de decisões.



As políticas públicas são criadas pelo Poder Legislativo e/ou Executivo e colocadas em prática por meio de programas e projetos de governo, que são planejados ou revisados anualmente nas peças orçamentárias. Essas peças são leis elaboradas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo, tanto nas cidades, quanto nos estados e no país.

Na próxima parada do conhecimento você poderá acessar, de forma mais completa, o conteúdo sobre **orçamento público**.

A população tem um papel essencial na criação e implementação das políticas públicas, ao identificar demandas e encaminhá-las ao poder público. Mas não é só a sociedade que tem responsabilidades; o Estado também é responsável por colocar essas políticas em prática. Para entender o papel do Estado, precisamos primeiro compreender como ele é organizado.

O Brasil é uma República Federativa. Isso significa que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal formam os chamados entes da Federação. Parece complicado? Na verdade, essa expressão explica a organização político-administrativa do país, que é dividida em três esferas de governo.

Figura 17

Organização político-administrativa no Brasil



Fonte: Elaboração própria, 2024

A partir do esquema da Figura 17 começamos a entender algo muito importante: Mas o que isso tem a ver com políticas públicas? É importante entender quem elabora, para saber de quem iremos cobrar e fiscalizar.

Como vimos, as políticas públicas podem ser implementadas pelos três diferentes entes da federação. A União tem competência para legislar e executar políticas públicas em áreas de interesse nacional, tais como: **segurança nacional e defesa, política monetária e diretrizes gerais de saúde, educação, meio ambiente e educação ambiental**. Já o estado é responsável pela implementação das políticas públicas estaduais, ou seja, de interesse regional, tais como: **organização e manutenção de suas polícias (Polícia Militar e Polícia Civil) e corpos de bombeiros**. O município é responsável pela implementação das políticas públicas municipais, mais diretamente ligadas ao cotidiano dos cidadãos. Sua atuação é especialmente relevante nas áreas de **serviços públicos locais, como saneamento básico, mobilidade urbana, urbanismo e planejamento urbano**.



Então, vamos recapitular: se, por exemplo, o transporte público não atende à demanda da população, devemos cobrar do município, já que o poder público municipal é o responsável pela política de mobilidade urbana. Quando essa responsabilidade não é cumprida, cabe a nós exigir que ela seja realizada. Agora que entendemos as competências dos entes federativos, é importante saber a qual órgão público devemos nos dirigir. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 organiza o poder público em três poderes independentes e harmônicos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Legislativo é responsável por elaborar as leis, o Executivo por administrá-las e colocá-las em prática, e o Judiciário por julgar e garantir a aplicação dessas leis.

As políticas públicas são elaboradas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo e transformadas em leis e decretos, que são aprovadas pelo Legislativo. O Executivo é responsável por transformá-las em realidade, ou seja, executá-las.

O Poder Legislativo tem o dever de fiscalizar as ações que o Executivo está fazendo. Quando ocorrem violações de direitos, o Judiciário é acionado para fazer cumprir o direito dos cidadãos.

Figura 18  
Competências dos entes federativos no Brasil



Fonte: Elaboração própria, 2024

Agora que já sabemos quem elabora, aprova e fiscaliza as políticas públicas e quem atua quando há violação de direitos, vamos conversar sobre a nossa atuação no projeto NEA-BC?

## A atuação do projeto NEA-BC nas políticas públicas

Quando estamos atuando na mitigação de impactos da indústria de petróleo e gás por meio das proposições de novas políticas públicas ou na alteração (melhoria) das existentes, é importante pensar nos instrumentos de análise. A Pepê explica:



No Pró-Lideranças, consideramos o método de análise em políticas públicas proposto por um autor chamado João Paulo Sotero (2008), no qual ele aponta três instrumentos fundamentais para nossa atuação: o arcabouço legal, a base filosófica e o financiamento.

Figura 19  
Instrumentos das políticas públicas



Fonte: Adaptado de Sotero (2008, p. 100) apud Miscali (2021)

Sabemos que o NEA-BC é um projeto de educação ambiental condicionante do licenciamento ambiental federal da indústria de petróleo e gás. Como vimos na etapa anterior, no projeto trabalhamos com os processos educativos (diagnósticos, formativos e interventivos) para fomentar a participação e o controle social na gestão pública, a fim de mitigar os impactos ocasionados pela indústria petrolífera.

Na prática, o que se pretende com as ações educativas é capacitar a população — especialmente lideranças comunitárias e grupos da sociedade civil — para participar de espaços colegiados, como Conselhos de Meio Ambiente, Saúde, Educação e Saneamento Básico, além de fóruns, conferências e audiências públicas. Esses são lugares onde é possível propor melhorias nas políticas públicas ou até mesmo sugerir a criação de novas políticas, caso elas ainda não existam.

Vamos relembrar o exemplo do problema na mobilidade urbana em Carapebus?

**Figura 20**  
Exemplo de atuação do projeto NEA-BC para intervenção em políticas públicas



Fonte: Elaboração própria, 2024

Pela figura, podemos compreender que se há o diagnóstico de falta transporte público, nossa atuação vai ser direcionada para a política pública de mobilidade urbana. Assim, são realizadas várias atividades que trabalham desde as questões-problema que existem no município ou região, passando por formação sobre o tema até a elaboração de propostas de políticas públicas e as estratégias para serem apresentadas nos espaços de participação e controle social. Isso nós vamos entender melhor no próximo eixo do material didático.

Mas fica a pergunta: o que a política pública de mobilidade urbana, assim como as de saneamento, saúde, educação e tantas outras, têm a ver com o impacto da indústria do petróleo e gás?

Vamos pensar juntos! Veja este exemplo: com a chegada da indústria de petróleo e gás em Macaé (onde está localizada a base da Petrobras e diversas outras empresas do setor), muitas pessoas se mudaram para a região, seja para a própria cidade de Macaé ou para cidades próximas como Rio das Ostras e Carapebus, em busca de trabalho, estudo ou oportunidades. Esse movimento gerou um aumento populacional nessas cidades.

E o que acontece quando há mais gente morando em um lugar? Aumenta a demanda por transporte, escolas, hospitais, saneamento básico, segurança pública, e por aí vai. Se esse crescimento populacional foi causado pela indústria de petróleo e gás e trouxe a necessidade de ampliar a infraestrutura e os serviços para atender à população, podemos dizer que **isso é um impacto direto da atividade petrolífera**. A partir deste diagnóstico, os próximos passos envolvem formação sobre o tema e elaboração de propostas para melhorias das políticas públicas que estão diretamente ligadas ao impacto.

## Dica da Pepê

Veja aqui o Atlas do Diagnóstico dos impactos da indústria do petróleo e gás na região da Bacia de Campos.

clique aqui!

Para propor melhorias em políticas públicas, seja para a mobilidade urbana, para o saneamento, para a saúde, educação ou qualquer outra, precisamos analisar alguns pontos e fazer algumas perguntas importantes. Diz aí, Pepê, quais perguntas não podemos deixar de fazer?



A **legislação e as normas** que a regulamentam: qual é a política e quais os planos, programas e projetos que dela fazem parte?

Quais são os seus **princípios, diretrizes e métodos**? O que está previsto? Onde a política pretende chegar? A quais públicos se destina? De que forma ela pretende alcançar os resultados?

Tem **orçamento para a sua execução**? Para isso é preciso haver recursos que devem ser previstos no orçamento público: quais programas e ações estão previstos? Quanto está previsto para cada ação? Para quais públicos? Para quantas pessoas? Foi executada conforme o planejado?

Muita informação, né? Mas é importante a gente conhecer os objetivos de cada política pública a ser executada ou em execução. Assim, conseguiremos acompanhar o seu processo de diagnóstico, proposição, execução e avaliação, elementos que compõem o ciclo das políticas públicas. Vamos ver como isso acontece?

Aqui encontramos o caminho para a elaboração de políticas públicas conhecido como “ciclo das políticas públicas”. Ele nos permite compreender e interpretar as etapas de formulação e implementação de uma política pública. São elas:

- **1ª etapa:** identificação do problema;
- **2ª etapa:** formulação de propostas;
- **3ª etapa:** aplicação;
- **4ª etapa:** avaliação. (Rua e Romanini, 2013)

Para explicar melhor, podemos apresentar o esquema abaixo:

Figura 21  
Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria, 2024, adaptado de Rua e Romanini (2013)



E como nós, população, podemos participar ativamente em cada um dos ciclos das políticas públicas?

## Identificação do problema

Para identificar os problemas, é preciso começar com um diagnóstico. Isso significa entender a realidade que precisa da política pública. Para isso, analisamos dados sobre a população e o espaço que serão atendidos. Assim, conseguimos descobrir os principais problemas e as potencialidades, o que nos permite definir as prioridades e diretrizes.

Para ajudar a identificar esses problemas, podemos participar de consultas públicas organizadas pelo poder público, como audiências públicas, ou dialogar diretamente com ele. Isso pode incluir reuniões com representantes de secretarias ou comissões de vereadores para apresentar as questões que a população percebe como problemas urgentes.

Por exemplo, se o município enfrenta a falta de saneamento básico, podemos participar de consultas ou audiências públicas voltadas à elaboração ou atualização do Plano Municipal de Saneamento. Outra opção é marcar uma reunião com a secretaria responsável por essa política para discutir os problemas que enfrentamos no dia a dia. Com essas ações, contribuimos para a construção do diagnóstico e seguimos para a próxima etapa: o planejamento!

## Formulação de propostas

Depois de diagnosticar os problemas é preciso planejar as soluções. Por isso, participar da etapa anterior é fundamental, pois vai refletir os reais problemas vivenciados pela população e que precisam ser considerados na elaboração ou adequação das políticas públicas.

A sociedade civil organizada pode fazer propostas para as diretrizes das legislações que vão regulamentar as políticas públicas. Pode também fazer propostas para o orçamento público, visando garantir que se tenha recurso financeiro para a execução; pode participar de espaços colegiados como conselhos gestores, como por exemplo, o Conselho de Meio Ambiente, o Conselho da Cidade e outros; pode participar de comitês, como os Comitês de Bacia Hidrográfica; também pode participar de audiências ou de conferências de políticas públicas, como a Conferência do Meio Ambiente, a Conferência das Cidades etc.

# Aplicação das políticas

Essa é a fase em que as políticas públicas serão executadas. Fique atento, pois é o momento em que as políticas elaboradas e aprovadas serão implementadas, ou seja, colocadas em prática. E a sociedade civil precisa monitorar!!! O Poder Legislativo vai fiscalizar a execução das políticas públicas, mas nós da sociedade também devemos fazer isso. Sabe como? Veja algumas questões a se questionar:

- A base normativa da política pública está de acordo com o diagnóstico?
- Os objetivos e diretrizes estão de acordo com o que a população precisa?
- Vai atender a todos ou somente a um grupo priorizado?
- A base legal — ou seja, a legislação que regulamenta a política pública — está alinhada com os planos, projetos e ações previstos para sua execução?
- Há recursos disponíveis para sua execução? Afinal, sem dinheiro, não tem como financiar uma política pública, não é mesmo?

## Avaliação

É nesta etapa que olhamos para a realização da política pública. Ela está acontecendo de fato? Suas diretrizes, objetivos, normas e financiamento estão em funcionamento? Os problemas identificados no diagnóstico estão sendo resolvidos? A qualidade de vida da população melhorou?

Se a avaliação for negativa, precisamos pontuar, participar e solicitar que seja de fato realizada. Como fazer isso? Veja alguns exemplos:

- A partir de audiências e consultas públicas de avaliação da política pública;
- Envio de ofícios e cartas abertas;
- Realização de eventos para debate com a população e elaboração de proposta de melhorias para a política pública;
- Reuniões com o poder público; e
- Divulgação de informações sobre a política pública.

# Estratégia de comunicação

Seguimos nosso caminho conversando sobre Políticas Públicas e a Pepê vai nos contar como a comunicação pode nos auxiliar nesta etapa. Conta aí, Pepê!



## Ah, mas eu quero muito falar sobre isso mesmo!

Para propor alteração em políticas públicas é importante buscar informações verdadeiras e dados de fontes confiáveis. Se não ficarmos atentos, podemos cair em boatos e até acabar repassando notícias falsas, as famosas e terríveis “fake news”.

Isso mesmo, Pepê! A informação qualificada é uma ferramenta que fornece subsídios importantes para a formulação de propostas coerentes com a realidade das cidades. Buscar uma fonte segura garante um dado ou informação que demonstra a realidade, traz credibilidade às ações que estão sendo executadas e evita transtornos e até processos. Mas como saber se uma fonte é confiável? A informação tem uma classificação. Veja a seguir:

A primeira é chamada de fonte primária: periódicos científicos, teses, normas técnicas, leis, entrevistas e relatórios, por exemplo. As fontes secundárias contêm análises, interpretações, resumos e sínteses das fontes primárias, a exemplo de banco de dados, livros, manuais e biografias. Por último, temos as fontes de informações terciárias que facilitam o acesso: diretórios, portais e catálogos são alguns exemplos.

Lembre-se: **se não buscarmos fontes confiáveis e reconhecidas, corremos o risco de levantar demandas erradas, tomar decisões equivocadas e espalhar informações que não são verdadeiras.**

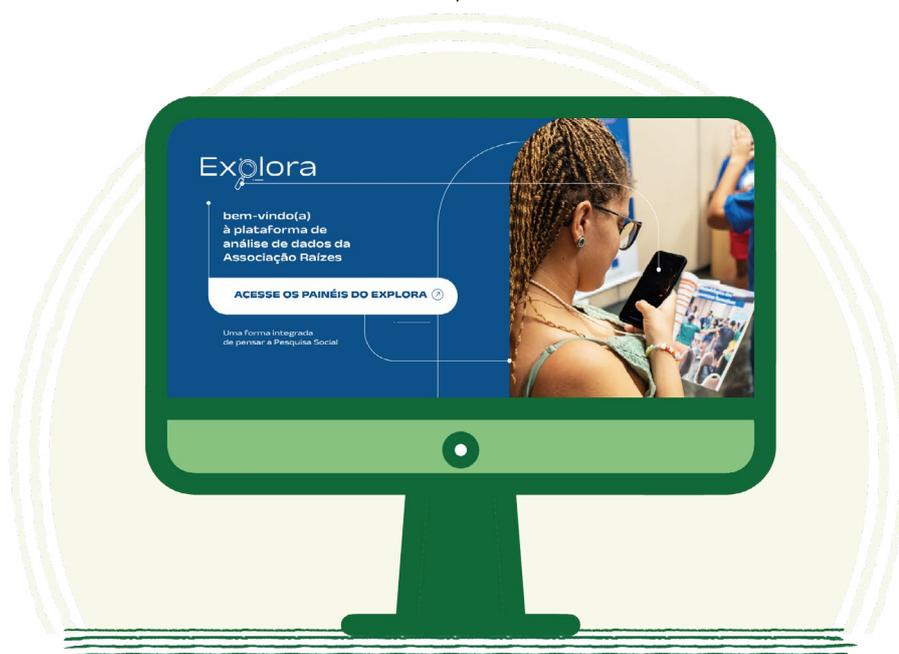


Diga não às notícias falsas e fontes que não são confiáveis! Na dúvida, não compartilhe!

A Associação Raízes desenvolveu o Explora, plataforma que oferece painéis com indicadores levantados pelo projeto NEA-BC, além de dados e análises das políticas públicas monitoradas pelos Grupos Gestores Locais (GGLs) dos municípios em que o projeto atua.

A plataforma compila dados de fontes seguras e cruza com os dados levantados pela equipe técnica do projeto por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas. A plataforma pode ser acessada pelo site [www.associacaoraizes.org.br](http://www.associacaoraizes.org.br).

Figura 22  
Explora



Fonte: Associação Raízes, 2024

Você já recebeu dicas importantes aqui para não cair nas armadilhas das notícias falsas, então, para ajudar você a pesquisar em fontes seguras, preparamos uma **árvore de links**, com alguns sites que são utilizados pelo NEA-BC para desenvolver várias atividades. Você pode fazer seu próprio arquivo com fontes que oferecem informações sobre o seu município e analisar sempre que necessário.



Através desse QR-CODE você tem acesso ao e-book “Conectando trajetos: uso da comunicação na trilha da incidência”, que traz a importância dos processos de comunicação em cada passo da participação cidadã, além de uma lista com algumas fontes de dados confiáveis para que você pesquise e analise as informações relativas à sua região.



Agora que conhecemos o que é uma política pública, quem é responsável por sua elaboração, execução e fiscalização, que sabemos a importância da participação e do controle social em todas as etapas de seu ciclo, vamos nos debruçar sobre o orçamento público, fundamental para que tudo saia do papel e a política pública seja de fato implementada. Vamos juntos?



## Na trilha das finanças: orçamento e políticas públicas

## Orçamento público: uma forma de viabilizar as políticas públicas

Neste ponto da nossa trilha, já identificamos os impactos da indústria de petróleo e gás, além da importância de debater e criar formas de enfrentá-los por meio da participação na gestão pública. Por isso, na sequência abordamos as políticas públicas: suas características, tipos, aspectos legais e diretrizes. Agora, conheceremos o orçamento público para qualificar a participação e a incidência política. Afinal, se as políticas públicas, que se configuram em direitos, não estiverem expressas no orçamento, não passarão de legislação aprovada, ao invés de executada.

## Mas o que é orçamento público?

Na sua casa, você e as pessoas com quem mora têm alguma renda? Pode ser de um trabalho formal ou informal, de uma pensão, aposentadoria, aluguel, poupança ou até algum investimento. No Estado funciona de forma parecida: o orçamento público vem do dinheiro arrecadado – as receitas – e do dinheiro gasto – as despesas.

Figura 23  
Orçamento Público



Fonte: Elaboração própria, 2024

## Qual é a base legal do orçamento?

Você conhece a legislação que rege o orçamento público no Brasil? Para compreender o orçamento, precisamos entender sua base legal, ou seja, as leis que dão parâmetro para o seu planejamento, execução, controle e prestação de contas.

Tendo em vista que sua execução é datada do tempo do império, faremos um recorte mais contemporâneo, a partir da década de 60, período de criação da legislação que permanece em vigor até hoje, com novas contribuições. A Pepê pode nos ajudar a conhecê-las!



A **Lei nº 4.320, de 1964**, instituiu um marco nas normas de padrão para a elaboração e controle do orçamento, enquanto a Constituição de 1967 criou o **Orçamento Plurianual de Investimentos**.

A Constituição de 1988 instituiu as três peças orçamentárias: o **Plano Plurianual**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** e a **Lei Orçamentária Anual**, além de ter definido gastos mínimos para saúde e educação.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) criou normas para o equilíbrio fiscal, como o percentual máximo para a contratação de servidores públicos e a proibição na aquisição de dívidas públicas para os sucessores, e ainda garantiu a participação da sociedade civil no orçamento por meio da realização de audiências públicas.



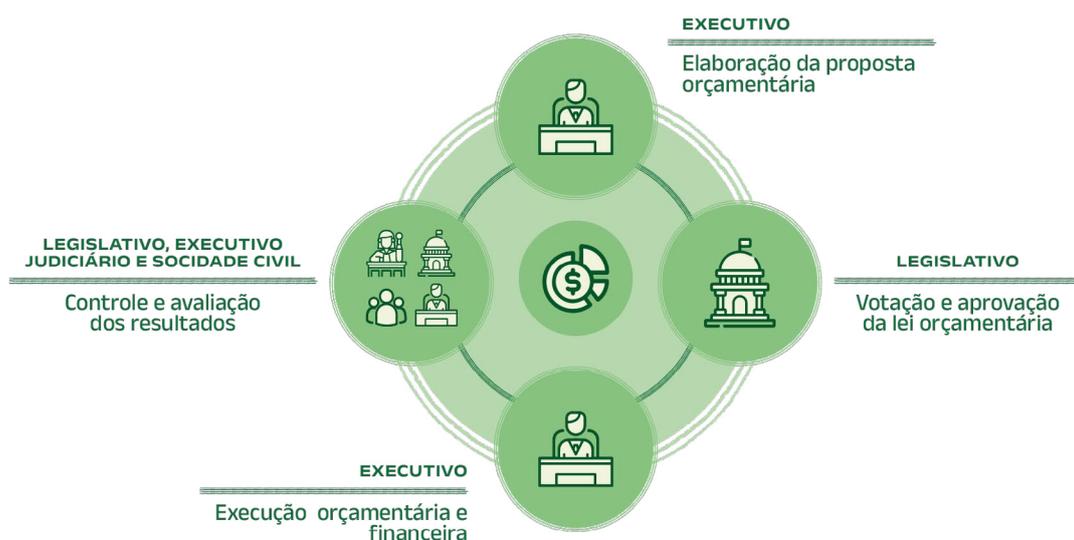
A **Lei de Transparência Pública** (Lei nº 12.527, de 18/11/2011) é fundamental, pois a partir dela, União, estados e municípios são obrigados a divulgar os gastos e as finanças públicas.

Você sabia que existe um ciclo orçamentário? Vamos conhecê-lo?

## Processo e ciclo orçamentário

- Cada legislação possui seu objetivo e características específicas, mas todas elaboradas pelo Executivo, posteriormente são discutidas e votadas pelo Legislativo.
- O Planejamento deve partir da realidade e demandas advindas da sociedade, por isso, a participação é fundamental tanto na esfera do Executivo, quanto do Legislativo.
- Após a votação e retorno ao Executivo para publicação no Diário Oficial, cada órgão ou entidade recebe o cronograma da sua dotação (a verba anual) para execução das atividades programadas. Assim, não podem gastar além do previsto, mas exatamente conforme o planejado.
- Em relação ao controle e avaliação, todas as entidades e órgãos executores do orçamento podem ser fiscalizados por órgãos internos e externos. Periodicamente devem realizar prestação de contas que também precisam estar acessíveis aos cidadãos.

Figura 24  
Processo e ciclo orçamentário



Fonte: Elaboração própria, 2024

Ao final de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço das receitas arrecadadas, das ações e das despesas efetuadas ao longo do ano. A prestação de contas é analisada pelo Legisla-

tivo e pelo Tribunal de Contas (dos governos federal, estadual ou municipal) e deve estar ao alcance da população. Vamos conhecer os instrumentos de planejamento e suas funções?

Figura 25  
Instrumentos de planejamento

	PLANO PLURIANUAL <b>PPA</b>	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS <b>LDO</b>	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL <b>LOA</b>
<b>FUNÇÃO</b>	<b>Planejar</b>	<b>Orientar</b>	<b>Executar</b>
<b>VALIDADE</b>	<b>4 anos</b>	<b>1 ano</b>	<b>Válida por 1 ano</b>
<b>O QUE DEFINE</b>	Diretrizes, objetivos e metas	Metas e prioridades	Recursos para cada ação
<b>PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO</b>	<b>até 31 de agosto</b>	<b>até 15 de abril</b>	<b>até 31 de agosto</b>
<b>PRAZO PARA VOTAÇÃO</b>	<b>até 31 de dezembro</b>	<b>até 30 de junho</b>	<b>até 31 de dezembro</b>
<b>PERÍODO DE ELABORAÇÃO</b>	<b>primeiro ano de cada mandato</b>	<b>anualmente</b>	<b>anualmente</b>

Fonte: Elaboração própria, 2024

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico com duração de quatro anos, que apresenta diretrizes, objetivos e metas, além de criar programas e ações que possibilitarão o alcance dos objetivos referentes às políticas públicas.

[Assista o vídeo sobre o PPA](#)



Figura 26  
Plano Plurianual (PPA)

<b>PLANO PLURIANUAL (PPA)</b>						
<b>OBJETIVOS</b>	<b>PRODUTO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>VALOR DE REFERÊNCIA</b>	<b>DIRETRIZES</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>METAS</b>
O que se pretende alcançar com a execução da Política Pública.	Entrega dos serviços à sociedade.	Uma referência para controle que permite identificar e aferir aspectos relacionados ao programa.	Quanto será destinado por ano	Conjunto de critérios de ação e de decisão que devem orientar e disciplinar o processo.	São instrumentos para a concretização dos objetivos. Os programas de trabalho trazem o conteúdo central a ser executado.	Corresponde à fixação de um período para executar as ações.

<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>		
São desdobramentos dos programas para a concretização dos objetivos. São compostas por: projeto, atividade e operação especial.		
<b>PROJETOS</b> Conjunto de ações com tempo determinado para início e fim que resulta em um produto, como: obras e serviços.	<b>ATIVIDADE</b> Conjunto de ações que são realizadas de forma contínua e permanente. Também se refere a obras e serviços públicos, mas com um caráter de continuidade, pois são necessárias à manutenção das ações governamentais.	<b>OPERAÇÃO ESPECIAL</b> Consiste numa ação composta por restituições, indenizações, pagamentos de inativos, transferências entre outros. Estão excluídas do plano plurianual por não gerarem bens e serviços que resultem em produtos para a sociedade.
PRIMEIRO DÍGITO DO CÓDIGO <b>1, 3, 5 OU 7</b>	PRIMEIRO DÍGITO DO CÓDIGO <b>2, 4, 6 OU 8</b>	PRIMEIRO DÍGITO DO CÓDIGO <b>0</b>

Fonte: Elaboração própria, 2024

O Programa de Trabalho, também chamado de Programa de Governo em algumas legislações orçamentárias, apresenta como os objetivos serão alcançados e constitui o conteúdo central a ser executado pelos governos.

Figura 27  
Programa de trabalho do PPA – Armação de Búzios / RJ

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BUZIOS		Exercício 2018			
Projeto	Órgão	Unidade Orçamentária	Projeto/Atividades	R\$ 1,00	
Especificações			Projetos	Atividades	Total
Órgão/U.O. 02.0107 SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SANEAMENTO					
15		URBANISMO	9.402.072,20	950.000,00	10.352.072,20
15.122		ADMINISTRAÇÃO GERAL		850.000,00	850.000,00
15.122.0001		Modernização da Administração Pública		850.000,00	850.000,00
15.122.0001.2.225		Manutenção da Unidade Administrativa		850.000,00	850.000,00
15.451		INFRA-ESTRUTURA URBANA	9.402.072,20		9.402.072,20
		Infraestrutura Urbana	9.402.072,20		9.402.072,20
		Construção de prédio público	50.000,00		50.000,00
		Construção de cicloviárias e c	100.000,00		100.000,00
		Pavimentação e drenagem	500.000,00		500.000,00
		Sistema de drenagem dos b	4.072,20		4.072,20
		Desapropriação	600.000,00		600.000,00
		Terraplanagem, drenagem e pavimentação do bairro Boa	176.000,00		176.000,00
		Drenagem e Pavimentação da Rua do Abençoador - José Gonçalves	150.000,00		150.000,00

Fonte: Elaboração própria, 2024, com base no Sistema de Transparência da Prefeitura de Armação dos Búzios, 2018

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixa as metas e as prioridades referentes aos programas do PPA para o ano seguinte.

Figura 28  
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	
<b>O QUE É</b>	Um elo entre o PPA e a LOA.
<b>O QUE FAZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixa as prioridades e metas;</li> <li>• Orienta para a elaboração da lei orçamentária;</li> <li>• Dispõe sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.</li> </ul>
<b>CONTEÚDO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensagem</li> <li>• Demonstrativo I – Metas Anuais;</li> <li>• Demonstrativo II – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;</li> <li>• Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;</li> <li>• Demonstrativo IV – Evolução do Patrimônio Líquido;</li> <li>• Demonstrativo V – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;</li> <li>• Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;</li> <li>• Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;</li> <li>• Demonstrativo VIII – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.</li> </ul>

Assista o vídeo sobre a LDO



Fonte: Elaboração própria, 2024

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e fixa as despesas necessárias para o exercício financeiro de um ano.

Figura 29  
Lei Orçamentária Anual (LOA)

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	
<b>O QUE É</b>	Planejamento de curto prazo e prevê receitas e fixa despesas.
<b>O QUE FAZ</b>	<p><b>ORÇAMENTO FISCAL</b> Engloba todas as receitas e despesas da Administração Pública direta ou indireta para um exercício financeiro.</p> <p><b>ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL</b> Abrange todas as entidades e órgãos da administração pública direta e indireta, fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público referentes à Saúde, Previdência e Assistência Social.</p> <p><b>ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO</b> Registra os investimentos das empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito à voto.</p>
<b>CONTEÚDO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensagem;</li> <li>• Projeto de Lei do Orçamento;</li> <li>• Tabelas explicativas;</li> <li>• Especificação dos programas especiais de trabalho.</li> <li>• Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas decorrentes de isenção, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.</li> </ul> <p>É permitida a inclusão no Projeto de Lei dos seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorização para abertura de créditos suplementares; Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.</li> <li>• Autorização para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receitas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, 2024

A LOA prevê as receitas e fixa as despesas. Desta forma, para identificar as receitas precisamos decodificar dois códigos: a natureza da receita, que detalha a origem, e a fonte de recursos, cuja origem vincula a despesa, as chamadas vinculações.

## Receita

Quando você trabalha, recebe um salário que constitui sua receita. As receitas públicas consistem em todos os recursos que compõem o orçamento público, utilizados em políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população na garantia de direitos nas áreas da saúde, educação, cultura, transporte, segurança, saneamento básico, dentre outras.

### Receitas Orçamentárias

Estas receitas chamamos de orçamentárias, como as advindas de tributos (taxas: iluminação, contribuições: previdência social e impostos: IPTU) e do patrimônio do Estado (lucro da Petrobras).

### Receitas Extraorçamentárias

Por outro lado, as receitas provenientes de cauções e consignações entram nos cofres públicos a título

de garantia, mas não podem ser utilizadas no pagamento de despesas públicas previstas nas peças orçamentárias, pois são recursos de terceiros e deverão ser devolvidas. Estas receitas são chamadas de receitas extraorçamentárias, como por exemplo, um empréstimo realizado por um servidor que deverá ser recolhido pelo Executivo, mas deverá ser repassado ao banco.

Para monitorar você precisa compreender dois códigos importantes, a fim de identificar classificação de natureza e a origem da receita.

## Classificação da Natureza da Receita

A classificação da natureza da receita, visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador, ou seja, o que ocasionou o ingresso da receita nos cofres públicos. A codificação é utilizada por todos os entes da federação: União, estados, distrito federal e municípios. A receita pública também é classificada quanto à categoria econômica, subdivididas em: **corrente e capital**.

Figura 30  
Natureza da Receita

NATUREZA DA RECEITA					
DÍGITO	1°	2°	3°	4° AO 7°	8°
SIGNIFICADO	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita	Tipo

Fonte: Manual Técnico do Orçamento - MTO, 2018

### Categoria Econômica

Quanto à categoria econômica, as receitas podem ser correntes ou de capital. As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas. Exemplos: receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços), dentre outras (MTO, 2021).

As receitas de capitais são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e, dessa forma, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. Exemplos: realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; conversão, em espécie,

de bens e direitos (MTO, 2021). Portanto, podemos afirmar que as receitas correntes são destinadas a atender despesas correntes e são contínuas, por outro lado, as de capital são destinadas a atender despesas de capitais e não são contínuas.

## Origem

A classificação da receita pela origem do recurso permite identificar sua procedência, ou seja, a fonte do recurso. Para isso, há um detalhamento da categoria econômica das receitas correntes e de capital (vide MTO, 2021).

## Espécie

A classificação da receita por espécie consiste num nível de classificação vinculado à origem, pois permite qualificar, com maior detalhe, o fato gerador das receitas. Por exemplo, dentro da origem “Contribuições”, identificam-se as espécies “Contribuições Sociais”, “Contribuições Econômicas” e “Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional”.

## Desdobramentos

Os quatro dígitos foram reservados para desdobramentos com a finalidade de identificar necessidades específicas de cada receita, caso seja necessário. Desse modo, esses dígitos podem ou não ser utilizados conforme a necessidade de especificação do recurso.

## Tipo

O tipo, correspondente ao último dígito na natureza de receita, identifica o tipo de arrecadação, sendo possível associarmos a receita principal com outras que se originam dela.

Observe o exemplo de classificação de receita do município de Marataízes:

Figura 31  
Classificação de Receita

 <b>MUNICÍPIO DE MARATAÍZES</b> <b>CONSOLIDADO NOVO</b> <b>ESPIRITO SANTO</b> <b>01.609.408/0001-28</b> <b>ANALÍTICO DA RECEITA POR FONTE DE RECURSO</b> <b>ORÇAMENTO DO EXERCÍCIO DE 2024</b>				
Código	Descrição	Fonte	Ficha	Valor
11125001000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		2.185.769,60
11125001000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		663.537,20
11125001000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		1.053.853,20
11125003000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		723.586,64
11125003000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		219.660,23
11125003000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		348.872,13
11125005000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		3.432,24
11125005000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		1.041,93
11125005000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		1.654,83
11125006000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		5.817,28
11125006000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		1.765,96
11125006000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		2.804,76
11125007000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas da Dívida Ativa	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		182.964,88
11125007000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas da Dívida Ativa	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		55.542,91
11125007000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas da Dívida Ativa	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		88.215,21
11125008000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora da Dívida Ativa	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		232.691,20
11125008000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora da Dívida Ativa	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		70.638,40
11125008000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora da Dívida Ativa	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		112.190,40
11125301000	"Impostos sobre Transm. "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		756.246,40
11125301000	"Impostos sobre Transm. "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		229.574,80
11125301000	"Impostos sobre Transm. "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - Principal	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		364.618,80
11130311000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		4.236.131,20
11130311000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		1.285.968,40
11130311000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		2.042.420,40
11130341000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		685.692,00
11130341000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚ		208.166,60

Fonte: Lei Orçamentária Anual de Marataízes (2024)

Ao analisar o consolidado das receitas e seus desdobramentos, encontramos o código da natureza da receita com os oito dígitos e cinco níveis. Podemos verificar abaixo a distribuição dos códigos.

Figura 32  
Natureza da Receita

DÍGITO	1º	2º	3º	4º AO 7º	8º
SIGNIFICADO	1	1	1	3.03.4	1
EXEMPLO	Receitas Correntes	Impostos, taxas, e Contribuições e Melhoria	Imposto	Imposto sobre renda retido na fonte	Principal
SIGNIFICADO	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita	Tipo

Fonte: Elaboração própria, 2024

## Fonte

A “Fonte/Destinação de Recursos” consiste em cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A Fonte é o instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar as atividades (MTO, 2018). Se por um lado a natureza da receita orçamentária identifica a origem do recurso segundo seu fato gerador, a fonte/destinação de recursos busca identificar o destino dos recursos arrecadados.

Figura 33  
Fonte



Fonte: Elaboração própria, 2024



Exemplo:

Os recursos dos royalties e participações especiais advindos da exploração/produção do petróleo. A partir da Lei 12.858/2013 os contratos assinados após 03 de dezembro de 2012 as rendas petrolíferas deverão ser aplicadas em saúde e educação.

A classificação por fonte/destinação de recursos consiste em um código de quatro dígitos. O 1º dígito representa o grupo de fonte, enquanto o 2º, o 3º e o 4º representam a especificação da fonte. Por meio do grupo de fonte é possível identificar se os recursos pertencem ao exercício corrente ou a exercícios anteriores.

Figura 34  
Fonte ou destinação do recurso

FONTE OU DESTINAÇÃO DO RECURSO		
TIPO	GRUPO DE FONTE	ESPECIFICAÇÃO DA FONTE
DÍGITO	1º	2º ao 4º
SIGNIFICADO	exercício	Classificação por fonte ou destinação de recursos

Fonte: MTO, 2024

Em relação ao primeiro dígito, grupo da fonte, existem quatro formas de classificação: 1, 3, 7 e 9.

Figura 35  
Fonte ou destinação do recurso

FONTE OU DESTINAÇÃO DO RECURSO	
CÓDIGO	NOMENCLATURA
1	Recursos do Exercício Corrente
3	Recursos de Exercícios Anteriores
7	Recursos de Operações de Crédito Ressalvadas pela Lei de Crédito Adicional da Regra de Ouro
9	Recursos Condicionados

Fonte: Adaptado do Anexo I e II da Portaria 50H/ME nº 14,956, de 21 de dezembro de 2023.

## Dica da Pepê

O dígito 9 objetiva identificar, na elaboração do Orçamento, os recursos oriundos de propostas de alterações na legislação da receita que estejam em tramitação no Congresso Nacional



### Exemplo

Figura 36  
Fonte de Recursos da União

<b>235</b>	Transferência de Parcela de Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para os Estados, DF e Municípios - Itaipu
<b>241</b>	Transferências de Parcela de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais para os Estados, DF e Municípios
<b>242</b>	Transferências de Parcela dos Royalties de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos aos Estados, DF e Municípios.
<b>251</b>	Transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP

Fonte: MTO, 2024

Isso quer dizer que se a União citasse a fonte de recursos dos Royalties do Petróleo numa ação orçamentária no ano da execução, o código ficaria assim:

Figura 37  
Exemplo de uma da Fonte de Recursos da União

TIPO	GRUPO DE FONTE	ESPECIFICAÇÃO DA FONTE
DÍGITO	1º	2º AO 4º
SIGNIFICADO	1	242

Fonte: Elaboração própria a partir do MTO, 2024

# Vamos praticar!



Agora é com você! Identifique a Natureza da receita na LOA de Marataízes (ou utilize a do município de sua atuação).

Código	Descrição	Fonte	Ficha	Valor
11125001000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		2.185.769,60
11125001000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		663.537,20
11125001000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		1.053.853,20
11125003000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		723.586,64
11125003000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		219.660,23
11125003000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		348.872,13
11125005000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		3.432,24
11125005000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		1.041,93
11125005000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		1.654,83
11125006000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		5.817,28
11125006000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		1.765,96
11125006000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		2.804,76
11125007000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas da Dívida Ativa	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		182.964,88
11125007000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas da Dívida Ativa	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		55.542,91
11125007000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas da Dívida Ativa	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		88.215,21
11125008000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora da Dívida Ativa	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		232.691,20
11125008000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora da Dívida Ativa	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		70.638,40
11125008000	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Juros de Mora da Dívida Ativa	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		112.190,40
11125301000	"Impostos sobre Transm. "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		756.246,40
11125301000	"Impostos sobre Transm. "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		229.574,80
11125301000	"Impostos sobre Transm. "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - Principal	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		364.618,80
11130311000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		4.236.131,20
11130311000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	150000150000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAU		1.285.968,40
11130311000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	150000250000 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE		2.042.420,40
11130341000	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal	150000000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS I		685.692,00

Preencha a tabela abaixo com o código da natureza da Receita da LOA de Marataízes:

CÓDIGO DA NATUREZA DA RECEITA					
DÍGITO	1º	2º	3º	4º AO 7º	8º
EXEMPLO					
SIGNIFICADO	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita	Tipo

Aproveite a LOA de Marataízes e identifique o código da Fonte de recursos

TIPO	GRUPO DE FONTE	ESPECIFICAÇÃO DA FONTE
DÍGITO	1º	2º AO 4º
EXEMPLO		

# Despesas

A Despesa Pública consiste no conjunto de gastos realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos prestados à sociedade e garantir os direitos fundamentais. Está dividida em: orçamentária e extraorçamentária.

## Despesas Orçamentárias

As despesas orçamentárias dependem de autorização legislativa e crédito orçamentário para serem realizadas, como por exemplo as despesas com saúde, educação, gestão ambiental, cultura, segurança, dentre outras.

## Despesas Extraorçamentárias

As despesas extraorçamentárias são pagamentos que não dependem de autorização do Legislativo, pois não integram o orçamento público. Referem-se à devolução de valores arrecadados sob título de receitas extraorçamentárias, como cauções, fianças, dentre outros.

Quando você recebe o seu salário ou outras rendas precisa distribuí-los em vários tipos de despesas, não é mesmo?

Alguns gastos são fixos e você não pode deixar de honrar, como a prestação da casa ou imóvel, contas de luz, água, alimentação, mas outras como uma viagem de férias, uma festa de aniversário para muitos convidados, podem ser adiados.

Assim também é o orçamento público: existem despesas obrigatórias que constam na legislação, com pagamento de pessoal, saúde, educação e previdência; e despesas discricionárias, nas quais o governo pode realizar como achar mais adequado.

## Natureza da despesa

Quando viu sobre o PPA, você aprendeu como o Programa de Trabalho está estruturado, assim já é capaz de identificar o responsável pela execução, a área da política pública e o que será feito. Depois, a partir da Natureza de Receita pode verificar a fonte e origem do recurso.

Agora, com o código da Natureza da Despesa, poderá compreender mais sobre os gastos públicos a partir da Programação financeira, como o serviço a ser contratado ou o bem a ser comprado.

Figura 38  
Natureza da despesa



Fonte: Adaptado do MTO, 2021

Agora, vamos verificar o significado de cada código, iniciando pela **Categoria Econômica**, na qual as despesas podem ser: correntes, se referem ao custeio de serviços públicos (pagamento de servidores públicos, compra de material de papelaria, obras de conservação); e capital, compreendem a realização de investimentos (compras de equipamentos, aquisição de instalações, planejamento e execução de obras etc.).

O segundo dígito corresponde ao **Grupo de Natureza de Despesas**, sua função consiste em agregar um conjunto de despesas com as mesmas características.

O terceiro e quarto dígito do código revelam a **Modalidade de Aplicação**, ou seja, demonstra se os recursos serão utilizados diretamente por quem os obtém, se serão transferidos para diferentes níveis do governo ou para entidades privadas sem fins lucrativos ou outras instituições.

O quinto e sexto dígitos correspondem ao **Elemento de Despesa**, por meio dele identificamos objetos de gasto como: vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros gastos.

O sétimo e oitavo dígitos identificam o **Subelemento de Despesa**, e sua finalidade consiste em detalhar o elemento de despesa, mas seu uso é facultativo, os entes governamentais adotam se desejarem.

# Vamos praticar!



Observe a Legislação Orçamentária de Rio das Ostras da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Agricultura e Pesca. Selecione um Programa de Trabalho, e, logo após, as naturezas da despesa. Identifique também em quais despesas os recursos serão aplicados.

ÓRGÃO: 02. MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS					
UNIDADE: 02.10 SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA E PESCA					
CODIFICAÇÃO	DESCRIÇÃO	ELEMENTO	AÇÃO	PROGRAMA	SUBI. / FUNÇÃO
18.	GESTÃO AMBIENTAL				44.423.452,87
18.541.	PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL				42.933.000,00
18.541.0001.	GESTÃO ADMINISTRATIVA			6.223.000,00	
<b>18.541.0001.2.150</b>	<b>GESTÃO DE PESSOAL</b>		<b>6.038.000,00</b>		
3.1.90.11.00 - 1.500.0000	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	6.038.000,00			
<b>18.541.0001.2.151</b>	<b>MANUTENÇÃO DA UNIDADE</b>		<b>160.000,00</b>		
3.3.90.30.00 - 1.704.0104	Material de Consumo	100.000,00			
3.3.90.39.00 - 1.704.0104	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	60.000,00			
<b>18.541.0001.3.301</b>	<b>MODERNIZAÇÃO DO PARQUE DOS PÁSSAROS - EI 009/2022</b>		<b>25.000,00</b>		
3.3.90.30.00 - 1.704.0104	Material de Consumo	5.000,00			
4.4.90.52.00 - 1.704.0104	Equipamentos e Material Permanente	20.000,00			
18.541.0015.	GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS			36.700.000,00	
<b>18.541.0015.2.431</b>	<b>CIDADE LIMPA</b>		<b>16.800.000,00</b>		
3.3.90.30.00 - 1.704.0104	Material de Consumo	20.000,00			
3.3.90.39.00 - 1.704.0150	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	5.500.000,00			
3.3.90.39.00 - 1.704.0104	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	11.280.000,00			
<b>18.541.0015.2.433</b>	<b>GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b>		<b>19.900.000,00</b>		
3.3.90.39.00 - 1.704.0104	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	19.900.000,00			
18.541.0129.	GESTÃO DO AMBIENTE			10.000,00	
<b>18.541.0129.2.425</b>	<b>IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES</b>		<b>10.000,00</b>		
3.3.90.39.00 - 1.704.0104	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	10.000,00			
18.542.	DEFESA SANITÁRIA ANIMAL				1.463.452,87
18.542.0107.	CUIDADO E CONTROLE ANIMAL URBANO			1.463.452,87	
<b>18.542.0107.2.426</b>	<b>ACOLHIMENTO ANIMAL</b>		<b>300.000,00</b>		
3.3.90.30.00 - 1.704.0104	Material de Consumo	300.000,00			
<b>18.542.0107.3.202</b>	<b>APOIO À ADOTE - EI COLETIVA 2021</b>		<b>188.577,69</b>		
3.3.90.30.00 - 1.704.0104	Material de Consumo	98.577,69			

## NATUREZA DA DESPESA

Qual o efeito econômico da realização da despesa?

**CATEGORIA ECONÔMICA**

Em qual classe de gasto será realizada a despesa?

**GRUPO DA NATUREZA DA DESPESA**

De que forma serão aplicados os recursos?

**MODALIDADE DE APLICAÇÃO**

Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?

**ELEMENTO DE DESPESA**

Detalham o elemento de despesa

**SUBELEMENTO DE DESPESA**

# Execução Orçamentária

A execução orçamentária ocorre após a aprovação da LOA e dos vetos do Executivo. Ela é a movimentação real dos recursos públicos, transformando o que foi planejado em realidade. Porém, durante o ano, mudanças podem ocorrer que terão que mudar o que foi planejado inicialmente na lei orçamentária, exigindo operações como créditos adicionais e contingenciamento.

## Créditos adicionais

No decorrer da execução orçamentária, pode ocorrer a necessidade de operações que não foram previstas, ou que o valor da previsão não corresponda às demandas. Dessa forma, será necessário criar ou reforçar valores, utilizando a elaboração de Leis Especiais ou a autorização concedida pela Lei Orçamentária Anual por decretos de suplementações - são os chamados créditos adicionais. O crédito adicional consiste numa inclusão de crédito - como o próprio nome revela - ao orçamento. Os créditos podem ser suplementares, extraordinários ou especiais.

Figura 39  
Natureza da despesa



Fonte: Adaptado do MTO, 2021

## Créditos suplementares

Créditos suplementares têm como objetivo reforçar as dotações já existentes no orçamento. Esse crédito depende de autorização do Legislativo, caso esteja previsto na LOA, e poderá ser elaborado por meio de decretos. Deverá necessariamente prever de onde sairá o recurso para cobrir esse valor a ser creditado.

### Créditos especiais

Créditos Especiais consistem na inclusão de créditos na LOA quando a despesa não foi inicialmente prevista, na fase do planejamento. Por isso, são elaborados por meio de lei específica e necessitam de autorização do Legislativo para inclusão na LOA.

### Créditos extraordinários

Créditos Extraordinários são dotações para despesas imprevisíveis, como: casos de guerra, calamidade pública ou revoltas populares. Por sua urgência, não dependem de autorização do Legislativo, pois são elaborados por meio de decreto.

### Contingenciamento

Contingenciamento é um mecanismo de ajuste entre receitas e despesas. Após verificar se a arrecadação da receita prevista ou o aumento das despesas obrigatórias comprometem o alcance das metas fiscais, pode-se acionar essa medida. Assim, o contingenciamento objetiva a restrição ou a eliminação de uma despesa autorizada pela Lei Orçamentária. Serve para que o Executivo possa equilibrar a realização da despesa com a receita obtida.

## Vamos praticar!



Observe no Diário Oficial de Macaé, edição N° 1110, de 12 de dezembro de 2024, o Decreto n° 242/2024, que trata do crédito adicional por meio de suplementação. Identifique para onde e quanto de recurso será movimentado.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ  
GABINETE DO PREFEITO

DECRETO Nº.: 242/2024

DISPÕE SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO CONFORME A LEI MUNICIPAL No. 5.156/2024 de 04 de janeiro de 2024, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE MACAÉ, no uso de suas atribuições legais e com fulcro no Art. 7º. Inciso II da Lei 5.156/2024 de 04 de janeiro de 2024.

**D E C R E T A:**

Art. 1º - Fica aberto o crédito adicional suplementar por excesso de arrecadação na importância de R\$10.842.350,29 (dez milhões, oitocentos e quarenta e dois mil, trezentos e cinquenta reais e vinte e nove centavos), nas dotações orçamentárias elencadas em Anexo I.

Art. 2º - Os recursos financeiros para atender ao Art.1º, serão provenientes do Excesso de Arrecadação verificados nas Fontes de Recursos, conforme Art. 7º. Inciso II da Lei 5.156/2024 de 04 de janeiro de 2024 e demonstrado em Anexo II.

Art. 3º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO, em 12 de dezembro de 2024.

WELBERTH PORTO DE REZENDE  
PREFEITO

**ANEXO I**

DECRETO Nº.: 242/2024		DE: 12/12/2024			
CÓDIGOS	ESPECIFICAÇÃO	DESPESA	FUNTE	VALOR ANULADO	VALOR REFORÇADO
<b>FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE</b>					
<b>Secretaria Municipal de Saúde</b>					
56.01.10.303.0010.2.132	MANUTENÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA				
3.3.90.30.00.00.00		2929	635		2.000.000,00
<b>Sec. Mun. Adjunta de Atenção Básica</b>					
56.02.10.301.0012.1.025	CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO A ATENÇÃO BÁSICA				
3.3.90.30.00.00.00		2952	635		600.000,00
3.3.90.39.00.00.00		2992	635		800.000,00
<b>Sec. Mun. Adjunta Alta e Média Complex.</b>					
56.03.10.302.0099.2.254	OPERACIONALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA UNIDADES DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE				
3.3.90.30.00.00.00		3321	635		3.442.350,29
3.3.90.39.00.00.00		3359	635		4.000.000,00
<b>Total Reforçado da Unidade Gestora:</b>				<b>10.842.350,29</b>	
				<b>TOTAL REFORÇADO:</b>	<b>10.842.350,29</b>

**RESUMO DAS FONTES**

FUNTE	Valor Anulado	Valor Reforçado
635	0,00	10.842.350,29
<b>TOTAL:</b>	<b>0,00</b>	<b>10.842.350,29</b>

**ANEXO II**

Excesso de Arrecadação Anual - Apurado em 08/12/2024

Fonte	Descrição	Valor Previsto	Valor Arrecadado	Valor Decretado	Saldo
635.0	Royalties do Petróleo e Gás Natural vinculados à Saúde	83.442.780,00	116.541.004,30	20.823.293,42	12.274.930,88
<b>TOTAL</b>		<b>83.442.780,00</b>	<b>116.541.004,30</b>	<b>20.823.293,42</b>	<b>12.274.930,88</b>

## Estratégia de comunicação

Orçamento Público? LDO? LOA? PPA? Empenho? Licitação? Despesa? Ufa! Quantos termos diferentes encontramos ao estudar esta etapa! Será que a Pepê sabe todas essas siglas?



Eu estou sempre monitorando o orçamento, por isso entendo bem esses termos. Mas sei que a comunicação pode ajudar muito a traduzir essas informações e a divulgá-las. Afinal, para que as pessoas possam participar de verdade na criação e discussão do orçamento público, é essencial ter acesso às informações e entender bem os conceitos!

Exatamente, Pepê. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, entre outros documentos, devem ter ampla divulgação como instrumento de transparência da gestão fiscal. Mas é comum encontrar, nos portais de transparência, muitos termos técnicos, e é por isso que vamos descobrir juntos algumas formas para decodificar essas informações e divulgar o orçamento público.

A primeira é um glossário que contém siglas e termos encontrados nos portais de transparência e em documentos técnicos. Ele pode ser usado para estudo e para



clique aqui!

consulta sempre que for necessário.

Para deixar esse estudo um pouco mais leve, elaboramos também um jogo de palavras cruzadas com os termos do orçamento público. Você poderá jogar sozinho ou em grupo.



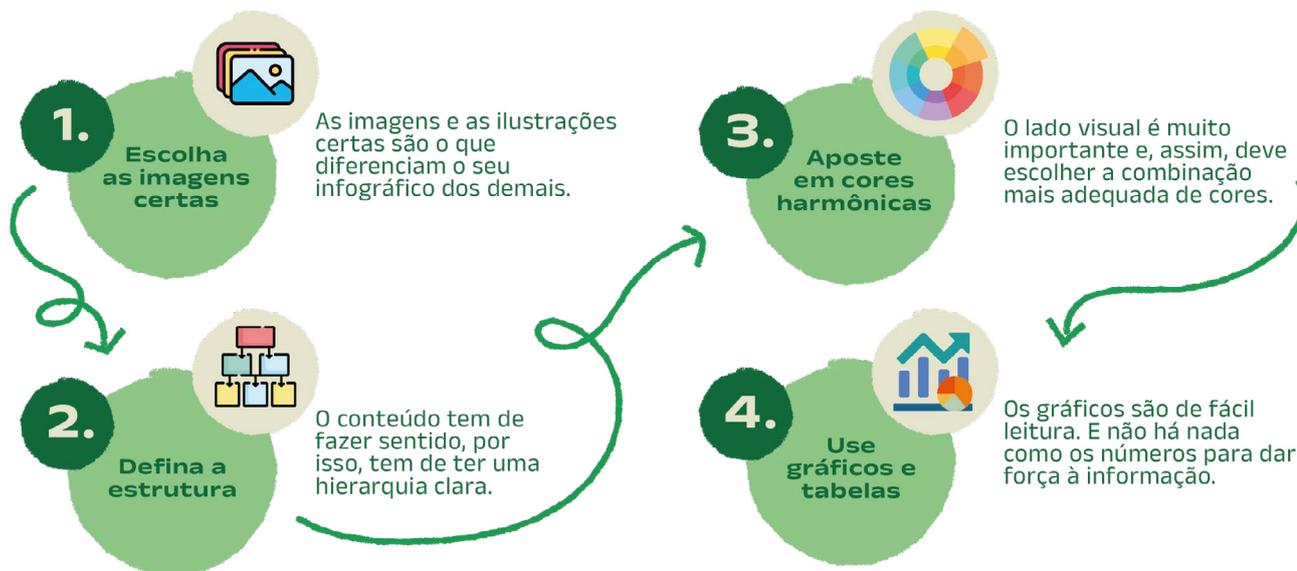
Eu amo essas técnicas que deixam o estudo mais dinâmico e divertido. Mas ainda precisamos mostrar como divulgar os dados do orçamento para toda a sociedade.

Um conteúdo tão denso como orçamento público pede uma divulgação mais criativa e com diversificação de elementos e, por isso, sugerimos o infográfico. Você já viu algum? O infográfico é uma ferramenta que utiliza tanto textos verbais, quanto não verbais, como ilustrações, gráficos e imagens, com a intenção de melhorar a compreensão de conteúdos complexos. Veja abaixo como elaborar um infográfico!

Figura 40  
Modelo de infográfico

## Como fazer um infográfico

Passo a passo para construir um infográfico eficaz.



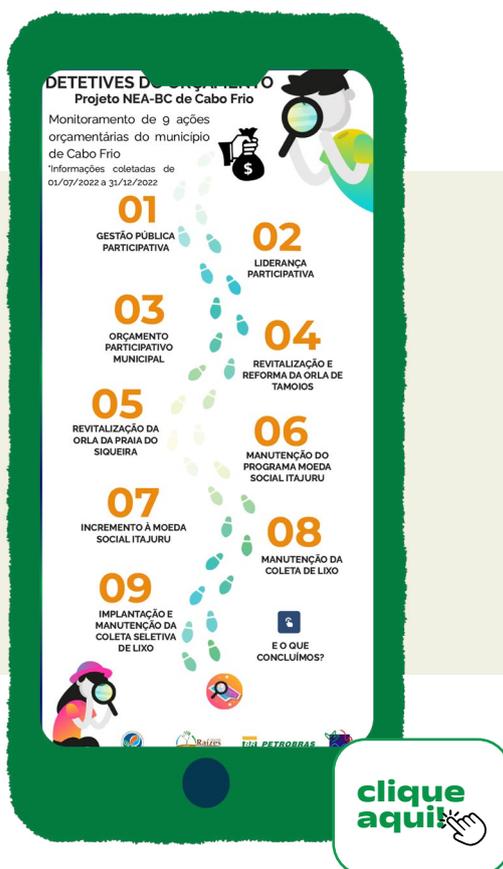
Fonte: Elaboração própria, 2024

## Dica da Pepê

No projeto NEA-BC, os Grupos Gestores Locais desenvolveram o infográfico Detetives do Orçamento, em formato virtual. O grupo utilizou uma plataforma digital para deixar o conteúdo interativo e trazer informações sobre o orçamento do município, a legislação e até a análise do grupo.



Figura 41  
Detetives do orçamento



Fonte: Elaboração própria, 2020



Para entender mais sobre as estratégias de comunicação que podem ser usadas no caminho da participação cidadã que estamos traçando aqui no Pró-Lideranças V, acesse o e-book “**Conectando trajetos: uso da comunicação na trilha da incidência**”. Todas as ferramentas usadas nessa cartilha estão disponíveis nele.

clique aqui!

Agora que você já está fera em políticas públicas e orçamento público, vamos caminhar para o final de nossa trilha! Vem conosco, a Cida está ansiosa para nos apresentar as estratégias de participação e controle social, fundamentais para a mitigação dos impactos da indústria de petróleo e gás!

## Vamos praticar!



Apresentei muitas informações nesse eixo! Resgatando o que praticamos no eixo 1, continuamos nosso desafio:

Quais políticas públicas estão relacionadas ao impacto e ao problema que você determinou no exercício do eixo 1?

Escolha uma política pública que você acredita que possa mitigar esse impacto e faça uma análise de acordo com os instrumentos apresentados por Sotero: arcabouço legal (qual legislação ela se baseia?), base filosófica (qual o seu objetivo?) e financiamento (tem recurso nos instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA do seu município?).

Se você encontrou essa política pública na LOA do seu município, identifique o Programa de trabalho e a sua fonte de recurso.

# Referências

- ARAUJO, I. R., MISCALI, S. R. S e BATISTA, W.I **Atlas do diagnóstico dos impactos da indústria do petróleo e gás na região da Bacia de Campos**, Campos dos Goytacazes, RJ: Associação Raízes, 2024.
- MISCALI, S. R. S e LOPES, P. A. In **Educação ambiental e políticas públicas**, v.1. Campos dos Goytacazes, RJ: Associação Raízes, 2022. Território em perspectiva: participação social e incidência em políticas públicas, v.1.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Volume 1: Conceitos e Teorias. [s. l.]: Igepp, 2013. (Curso Online: Políticas Públicas. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas). Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf). Acesso em: 8 nov. 2024
- SOTERO, João Paulo. **O financiamento público da política nacional de educação ambiental: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento**. 2008. 236 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março 1964. **Lei de Finanças Públicas**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 18 jul. 2024.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 18 jul. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao). Acesso em: 17 jan. 2024.
- BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento 2021**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2021. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2024.
- BRASIL. **O orçamento público a seu alcance**. Brasília, DF: Inesc, 2006.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público: ampliada, revista e atualizada**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- RIO DE JANEIRO. **Manual de Elaboração do PPA**. Ministério do Planejamento, Brasília, DF, 2018. Disponível em: [www.planejamento.gov.br/.../ppa.../orientacoes\\_elaboracao\\_ppa\\_2016\\_2019\\_02.pdf](http://www.planejamento.gov.br/.../ppa.../orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf). Acesso em: 19 jan. 2024.
- MISCALI, Sandra Rangel de Souza; TONE, P. M. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Associação Raízes, 2018.
- MISCALI, Sandra Rangel de Souza. **Orçamento público**. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa; SOUZA, Izabela Appolinário de; MISCALI, Sandra Rangel de Souza; LOPES, Priscila Amaro. Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças: Volume III – Controle Social e Incidência Política. 1. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023.
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual de contabilidade aplicada ao Setor Público**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

# EIXO 3

## CONTROLE SOCIAL E INCIDÊNCIA POLÍTICA



### Calibrando a bússola: Estratégias de participação e controle social

Estamos chegando ao final da nossa jornada, e quanta coisa já percorremos, não é mesmo? Começamos essa viagem calçando os sapatos da participação social, e a ideia é concluir esta cartilha com um conjunto de ferramentas para fortalecer o exercício do controle social.

Ao longo do caminho, colocamos na bagagem diversos conhecimentos sobre licenciamento ambiental, mitigação dos impactos, políticas públicas e planejamento do orçamento público. Agora, estamos entrando na rota da incidência política — um momento para construirmos juntos um caminho viável e acessível a toda a população no campo da participação social e da influência nas decisões públicas.

Mas, antes de apresentar as ferramentas e os espaços de participação e controle social, vamos conversar um pouco sobre os conceitos que sustentam cada um desses elementos.

# Controle e participação social - a democratização do acesso às políticas públicas

Os anos 80 marcam um novo cenário político e social no Brasil, sinalizado pelo fim da ditadura militar e pelo início do processo de democratização nacional. Foi nesse período que surgiram espaços voltados para o controle social e uma maior abertura à participação social.

Você pode estar se perguntando: qual a diferença entre esses dois termos? Afinal, eles são usados muitas vezes como se fossem sinônimos. Mas, na verdade, não são! Embora tenham significados diferentes, controle social e participação social se complementam e, juntos, fortalecem o processo democrático. Vamos explorar melhor cada um deles!

A **participação social** pode acontecer de muitas formas e em diferentes espaços. Mas há uma diferença importante entre garantir o direito à participação, com os mecanismos que permitem sua realização, e a atuação direta da sociedade nesses espaços, apresentando demandas e cobrando melhorias. A garantia da participação social na gestão das políticas públicas é o que chamamos de **controle social**. Ele é fundamental para assegurar direitos básicos, como saúde, educação, segurança, mobilidade urbana e saneamento básico, entre outros. O controle social pode ser entendido como um conjunto de ações realizadas por um grupo social para promover o bem comum, seguindo normas, princípios, cultura e costumes (Secchin, 2008, p. 32). Mais do que prevenir a corrupção, o controle social fortalece a cidadania e contribui para a consolidação da democracia.

## • Cidadania

*O termo cidadania remonta à Antiguidade Clássica e seu significado possui inúmeras interpretações. A filósofa brasileira, Marilena Chauí (1984), a descreve como a atuação civil e política no seio de uma sociedade democrática. Ela é também o conjunto de direitos e deveres que um indivíduo tem diante da sociedade da qual faz parte.*

A Cida, nossa personagem desse eixo, vem nos contar a experiência histórica da atuação da sociedade na política e democracia e vai nos ajudar a entender melhor como podemos participar dos espaços de controle social.



Uma das formas de praticar o controle social é conhecendo como ele (o controle social) se estabelece e a forma como os cidadãos podem colaborar com as atividades do Estado. Um exemplo, é conhecer os três diferentes momentos em que o controle social acontece na elaboração das políticas públicas, como apresentado a seguir:

Figura 42

Os momentos do controle social na elaboração de políticas públicas

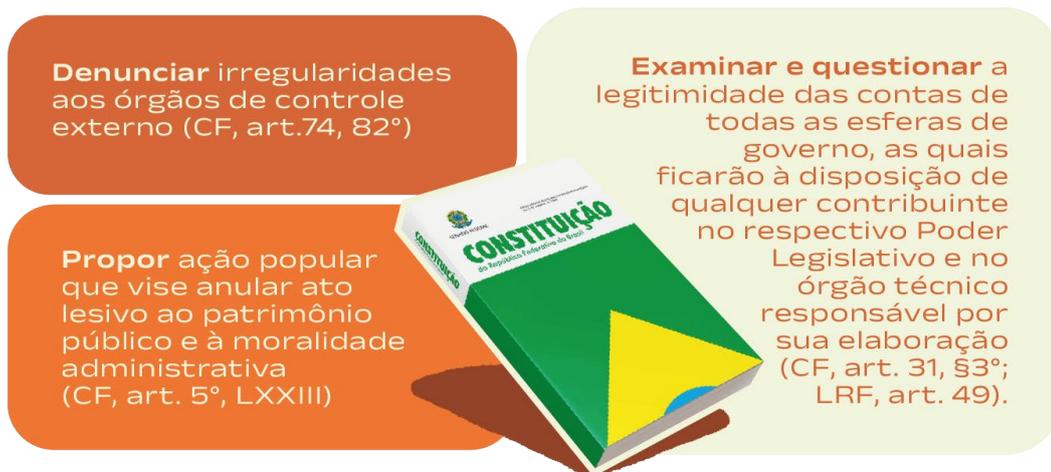


Fonte: Elaboração própria, 2024



Foto: Audiência de Licenciamento - Arraial do Cabo, maio de 2023

**Figura 43**  
O controle social na Constituição Federal



Fonte: Elaboração própria, 2024, adaptado de Brasil, 1988

O principal marco legal do controle social no Brasil é a Constituição Federal, criada em 1988. Conhecida também como a Constituição Cidadã, ela apresenta diversos artigos sobre o controle social que influenciaram diretamente a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas, por parte da sociedade. São fornecidos diversos mecanismos para o exercício do controle social, com a criação de dispositivos de transparência e acesso à informação, assim como de Instâncias Participativas (IP).

As IPs são as diferentes formas de cidadãos e associações da sociedade civil serem incorporados à deliberação sobre políticas públicas (AVRITZER, 2009). Os mecanismos de transparência podem ser vistos no quadro abaixo, onde apresentamos algumas leis que regulamentam o acesso à informação e a transparência das ações e gastos públicos.

**Figura 44**  
Leis de transparência e o acesso à informação



Fonte: Elaboração própria, 2024, adaptado de BRASIL, 2009, 2000, 2011 e 1988

Até aqui, você conheceu o conceito de controle social e como ele está definido na Constituição Federal. Para entender melhor quais são as instâncias participativas e como elas funcionam, precisamos falar que elas só acontecem por meio da participação da sociedade.

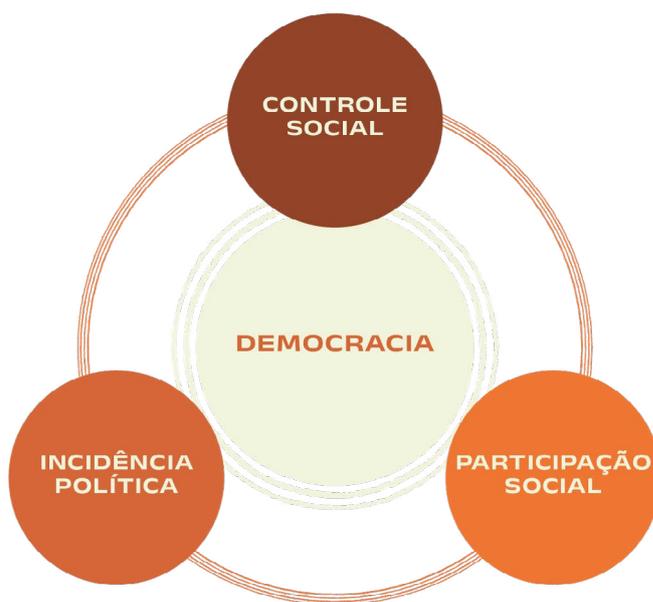
A participação social é o direito e o dever da sociedade brasileira de participar ativamente na elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas. A ideia central é que a sociedade, sendo plural, possa contribuir para a construção de decisões mais justas e democráticas. Para isso acontecer, existem várias ferramentas que auxiliam no processo, como por exemplo, o Portal da Transparência. Elas fortalecem a participação cidadã e o controle social (SÃO PAULO, 2013).

Podemos dizer então que o controle e a participação social andam juntos e que a participação é extremamente importante para a construção da democracia nacional, pois além de fortalecer a cidadania, auxilia o controle da Administração Pública, com a fiscalização de seus atos e com proposições de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento da cidade.

Essas proposições, quando implementadas, são chamadas de Incidência Política. Ela acontece quando a população identifica um problema, se organiza para buscar soluções junto ao Poder Público e, de alguma forma, consegue interferir nas políticas públicas.

Esse conceito nos foi apresentado pela educadora popular Denise Carreira (2007), que diz que qualquer ação voltada a influenciar, alterar caminhos e gerar impactos no processo de tomada de decisão — seja na criação, ao desenvolvimento, à avaliação, à correção e ao monitoramento de uma política pública — é incidência política.

Figura 45  
Democracia



Fonte: Elaboração própria, 2024

# As instâncias participativas e o Controle Social



Já sabemos que a participação e o controle social são pilares essenciais para o fortalecimento da democracia e uma das formas de garantir transparência na gestão pública. Agora, precisamos conhecer os mecanismos de controle social que envolvem a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para compreender melhor esses mecanismos, vamos dividi-los em **Espaços** e **Ferramentas** de controle social.

Figura 46

Ferramentas e espaços de controle social



Fonte: Elaboração própria, 2024

Apresentamos esses mecanismos de forma separada, apenas para facilitar o entendimento, mas eles são complementares, lembra? Veja o exemplo a seguir:



# Ferramentas de participação e controle social

Existem diversas ferramentas de participação e controle social, cada uma com características e propósitos distintos. Vamos conhecer alguns tipos.

## Ouvidorias

As ouvidorias são canais diretos de comunicação entre os cidadãos e a administração pública. Elas têm a função de receber denúncias, sugestões e reclamações sobre os serviços públicos, possibilitando que o governo melhore a prestação de serviços com base no retorno da população.

## Observatórios Sociais

São organizações da sociedade civil que têm como objetivo monitorar as ações do governo, especialmente no que diz respeito ao uso de recursos públicos. Eles atuam em áreas como licitações, contratos e prestação de contas, contribuindo para a transparência e o combate à corrupção.

## Plataformas Digitais de Participação

Com o avanço da tecnologia, diversas plataformas digitais foram criadas para ampliar o envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais. Exemplos dessas ferramentas incluem sites de petições, aplicativos de monitoramento de políticas públicas e plataformas de consulta pública online. Essas ferramentas permitem uma participação mais ágil e acessível.

## Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC)

O SIC é uma ferramenta que possibilita ao cidadão obter acesso à informação acerca da administração pública, visando garantir o direito constitucional à transparência. O SIC é a modalidade presencial desta ferramenta, já o e-SIC permite a solicitação da informação de forma virtual.

## Portal da Transparência

O portal da transparência é um instrumento que permite ao cidadão monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, além de acompanhar a gestão da administração pública, uma vez que essa ferramenta apresenta diversas informações referentes aos atos do Poder Público e de sua gestão.

## Lei de Iniciativa Popular

Instituída pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Iniciativa Popular é uma ferramenta que garante a participação social na elaboração de projetos de lei. Na esfera Federal, o projeto precisa da aprovação de 1% do eleitorado, sendo necessária a adesão de no mínimo 0,3% em cinco estados diferentes da Federação. Já nos estados, a regra é estabelecida pelas constituições estaduais. Na esfera municipal, a aceitação tem que ser de no mínimo 5% dos eleitores.

As ferramentas de participação e controle social são fundamentais para a democratização da gestão pública, pois garantem que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas na elaboração de políticas públicas. Essas ferramentas também desempenham um papel importante no combate à corrupção e na promoção da transparência, criando uma sociedade mais justa e participativa.



Para saber um pouco melhor como se faz controle social, bom mesmo é ver um exemplo prático. Vou te contar um exemplo que é do Grupo Gestor Local do projeto NEA-BC de Quissamã na busca por melhorias nas políticas públicas de transporte.

No município de Quissamã, os comunitários que participam do projeto NEA-BC fizeram propostas para tarifa de transporte coletivo. Eles identificaram as demandas de transporte da população municipal por meio de um diagnóstico com a comunidade, e a partir da análise dos resultados, elaboraram propostas e encaminharam ao poder público. Para apresentar as propostas, eles dialogaram com o poder público, enviaram ofícios e participaram de audiências do orçamento público.

Além do exemplo acima, existem diversos espaços de participação e controle social que contribuem para que a população esteja no centro das discussões e das decisões públicas. A seguir, vamos apresentar alguns exemplos de espaços de participação e de controle social nas diferentes esferas do sistema político.

## Dica da Cida

*O sistema político nacional é dividido em três esferas: União, Estadual e Municipal, além do Distrito Federal (DF). De acordo com a CF de 88, em seu art. 1º, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”. Na prática, isso significa que a União, cada Estado, cada Município e o DF, todos são considerados um ente político da República.*

*Todos os entes das três esferas possuem autonomia político-administrativa, de forma que não possuem hierarquia entre si, mas apenas o país como um todo (a República Federativa do Brasil), ou seja, cada ente possui soberania. Além disso, também se fala da divisão do Poder Público em legislativo, executivo e judiciário, mas aí, já é outro assunto. Se quiser saber mais sobre essa estrutura, acesse o link do QR Code ao lado!*

clique aqui 

## Espaços de participação e controle social

Os espaços de participação e controle social, seja na esfera federal, municipal, estadual ou nacional, promovem a elaboração e a revisão das políticas de diversos setores da sociedade, como saúde, educação, meio ambiente, transporte, trabalho e moradia, entre outros, e buscam assegurar os direitos sociais e individuais do cidadão.

O Poder Público precisa garantir que esses espaços sejam democráticos, abertos ao público, amplamente divulgados e que a população consiga participar das decisões. Para isso, é necessário que haja transparência, publicidade e acessibilidade, que podem ser alcançadas por meio de sistemas eletrônicos (online) e físicos e realizadas em locais e horários em que qualquer cidadão consiga participar. Além disso, o Poder Público adota formas e espaços de participação cidadã, assegurados por lei.

É fundamental que as decisões sejam tomadas visando o coletivo, buscando ouvir a todos e realizando um planejamento para atender e solucionar os problemas indicados por cada cidadão participante. Por isso, o seu envolvimento enquanto cidadão é de extrema importância para que as discussões sejam cada vez mais ricas e diversificadas, refletindo sobre os múltiplos cenários, localidades e problemas, e respeitando as diversas opiniões. Você pode agir de muitas formas, como por exemplo sugerir a criação de novos espaços de controle social e cobrar o funcionamento dos que são instituídos por lei.

Abaixo listamos alguns dos espaços existentes de participação e controle social, que vão diferenciar a depender da cidade e estado em que você reside. Vale destacar que essas ações e espaços não dependem apenas da legislação, mas também do gestor e dos legisladores, podendo sofrer reduções, ampliações e até exclusões. Cabe a você cobrar que esses espaços sejam ativos, divulgados, mantidos e/ou ampliados.

Figura 47

Espaços de participação e controle social nas esferas municipal e estadual



Fonte: Brasil, Ministério dos Transportes, s/d

Saiba mais sobre o Processo de Participação e Controle Social - PPCS  
— Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

clique aqui

A sua atuação nos espaços de participação e controle social será de acordo com processo adotado para a tomada de decisão daquele espaço. Ela pode ser individual e direta ou coletiva e indireta.

A participação individual e direta acontece com base nas crenças, valores e decisões de cada pessoa. Como exemplo temos a participação nas consultas públicas, nos plebiscitos, nas sessões legislativas, no acompanhamento do portal da transparência e no uso da tribuna livre (conforme as regras do regimento da câmara).

Já a participação coletiva e indireta é aquela em que um grupo de pessoas ou representantes dialogam, constroem, chegam a um consenso e decidem. Como exemplos de espaços de participação e controle social coletivos e indiretos temos os órgãos colegiados, que são as câmaras técnicas e temáticas, as comissões, os comitês, os conselhos e os grupos de trabalho. Além desses, temos o orçamento participativo, as conferências de políticas públicas, as audiências públicas e os projetos de iniciativa popular.

Vamos conhecer melhor o que são esses espaços, as leis que os regulamentam e como eles funcionam?

ESPAÇOS	DESCRIÇÃO
Câmaras	Câmaras Técnicas são instâncias de caráter consultivo, encarregadas de aprofundar a discussão sobre determinados temas, com o objetivo, entre outros, de contribuir para a formulação de políticas públicas, emitir pareceres e acompanhar permanentemente o desenvolvimento do setor que representa, promovendo a integração de todos os agentes relacionados.
Comitês	Um comitê trata de uma comissão, junta, delegação ou reunião de pessoas, para debate e execução de ações de interesse comum. Um exemplo são os Comitês de Bacia Hidrográfica, espaços de controle social, que reúnem interessados em fiscalizar, deliberar, planejar e efetivar ações sobre os recursos hídricos de uma determinada região. Funciona como um parlamento das águas, pois é o fórum de decisão sobre o uso das águas de uma determinada bacia hidrográfica.
Conselhos Gestores	Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços institucionais, permanentes e autônomos, formados por representantes da sociedade civil e do Poder Público. Têm como atribuição propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo (NAHRA, 2007).
Consulta Popular: Plebiscito e Referendo Lei nº 9.709/1998	Consulta à vontade do eleitorado, por meio de voto, em plebiscito ou referendo. No plebiscito busca-se saber a opinião popular sobre determinado assunto, antes da publicação da lei. Já no referendo, busca-se saber se a população está ou não de acordo com algo que foi decidido pelo poder público - aqui a consulta popular ocorre depois da tomada de decisão.

ESPAÇOS	DESCRIÇÃO
<p><b>Orçamento participativo (PPA, LOA e LDO)</b></p> <p>Legislação específica do ente federativo responsável</p>	<p>O orçamento participativo constitui um mecanismo por meio do qual a sociedade participa de decisões governamentais, especialmente quanto à alocação de recursos financeiros.</p>
<p><b>Conferências de Políticas Públicas</b></p> <p>Constituição Federal de 1988</p>	<p>Encontros para debates e deliberações sobre políticas públicas, promovidos pelo Poder Público (federal, estadual e municipal), nos quais se busca a participação popular.</p>
<p><b>Consultas Públicas</b></p>	<p>É um mecanismo de participação social, com período determinado para se encerrar, que visa assegurar a participação da sociedade na gestão democrática da administração pública.</p>
<p><b>Audiências Públicas</b></p>	<p>São espaços para o diálogo entre órgãos do Poder Público e a sociedade. Por meio delas, é possível fazer parte das decisões do Estado, influenciando e monitorando. Com elas, o Estado disponibiliza informações, esclarece dúvidas, abre debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos.</p>
<p><b>Sessões Legislativas</b></p> <p>Regimento interno do Poder Legislativo</p>	<p>As sessões são reuniões abertas ao público (ouvintes), nas quais o Poder Legislativo discute sobre os temas de interesse da população e fiscaliza as ações do Poder Executivo. Nelas se aprovam ou rejeitam leis que vão direcionar o dia a dia de determinada cidade, estado ou do país. Algumas Sessões Legislativas incluíram em seus Regimentos Internos a Tribuna Livre, que consiste na participação dos cidadãos, por meio do uso da palavra, durante a discussão de proposições, no plenário e nas comissões, para que possam emitir sua opinião.</p>
<p>Fontes: 1 - Cartilha de Controle social e incidência política - Coleção Pró-Lideranças III 2 - Território em Perspectiva: Participação Social e Incidência em Políticas Públicas - Coleção Pró-Lideranças IV - Volume III</p>	

É importante destacar que os conselhos, comitês, câmaras, comissões e grupos de trabalho, entre outros, são órgãos colegiados, de caráter deliberativo ou consultivo e podem ser encontrados nas esferas federal, estadual ou municipal.

## Órgãos

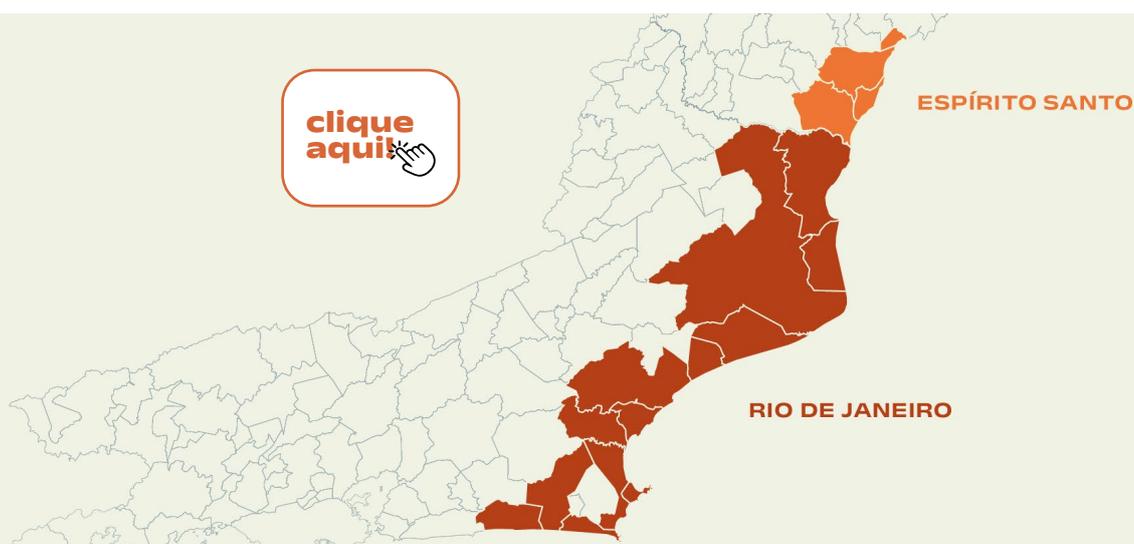
**Deliberativos** - São órgãos criados para decidir sobre os rumos das políticas públicas.

**Consultivos** - São criados para dar sugestões e refletir sobre temas e políticas públicas.

Apesar de serem espaços abertos à comunidade e de livre participação, esses órgãos, em sua maioria, são compostos por organizações da sociedade civil formalmente registradas, com CNPJ. Da mesma forma, o uso da tribuna livre, por se tratar de um espaço instituído ao cidadão para apresentar temas de interesse geral ou coletivo, é adotado por algumas casas legislativas, mas utilizando um modelo de inscrições apenas para entidades representativas da sociedade civil que estejam devidamente registradas.

O projeto NEA-BC desenvolve suas ações por meio do controle social nesses espaços. Para que você possa conhecer melhor os espaços do seu município e região, o mapa dos municípios de atuação do projeto, apresentado a seguir, traz essas informações. Acesse o QR Code do mapa abaixo e conheça como ele está organizado.

Figura 48  
Espaços de controle social por município



Fonte: Elaboração própria, 2024, com base nos Portais de Transparências e sites oficiais dos municípios

O Congresso Nacional, através da Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal, adota alguns espaços e ferramentas de participação e controle social em suas plataformas digitais, sendo bons exemplos de ferramentas para serem criadas também nos municípios e estados. Essas ferramentas permitem ao cidadão dialogar, consultar, participar e opinar sobre os principais temas que estão sendo tratados no país. As ferramentas instituídas pelo Congresso Nacional podem ser acessadas no **portal e-Democracia da Câmara dos Deputados e no Portal e-Cidadania do Senado Federal**.

## Dica da Cida

*Além do Congresso, o Governo Federal também adota uma ferramenta de participação, instituída recentemente, chamada Brasil Participativo. Nela são apresentadas agendas e inscrições das conferências nacionais, consultas públicas e planos nacionais.*

Propor e exigir melhorias é um direito do cidadão, mas além de conhecer os espaços possíveis para participação e proposição de alternativas de fortalecimento e efetivação das políticas públicas é necessário conhecer os instrumentos que possibilitam essa intervenção.

Como apresentado na parada anterior, o orçamento público é indispensável para que as políticas públicas se materializem, tornando-se uma realidade para a população. Por isso, exercer o controle social do orçamento público é uma das principais ferramentas de intervenção social.

É importante lembrar que a legislação brasileira, por meio do **Estatuto da Cidade**, garante a participação da população em todas as fases do orçamento, desde a sua elaboração até a sua aprovação e no acompanhamento de sua execução. A essa participação, estabelecida no capítulo IV da lei, chamamos de **gestão orçamentária participativa**, pois garante que instrumentos participativos como órgãos colegiados de políticas públicas, debates, audiências, consultas públicas, conferências e projetos de iniciativa popular sejam utilizados na gestão da cidade.



Aqui no NEA-BC, as ações de participação e controle social têm relação direta com o orçamento público, seja para acompanhar o que vem sendo realizado pelo Poder Público, seja para propor melhorias de políticas públicas.

As propostas apresentadas pelo projeto e executadas pelo Poder Executivo têm contribuído de forma significativa para a mitigação dos impactos decorrentes das atividades do petróleo e gás nas regiões em que atuamos. As propostas surgem a partir da demanda local relacionada a um impacto socioambiental ou mais, e visam potencializar os aspectos positivos e reduzir os negativos.



Você pode estar se perguntando como se faz uma proposta de política pública ou como se faz uma proposta no orçamento público. A primeira coisa que você precisa saber é que não é responsabilidade do cidadão elaborar propostas nos termos técnicos e no modelo instituído pelo Poder Público, mas conhecer como eles funcionam pode auxiliar no exercício de participação. Então, vamos conhecer melhor como fazer o controle social no orçamento público e como elaborar propostas de políticas públicas?

## O controle social no orçamento público

Uma das formas de se fazer controle social no orçamento público é por meio do acompanhamento de sua aplicação. Mas como acompanhar esse instrumento de gestão, que além de complexo, envolve disputas políticas?

Para entender melhor, vamos apresentar como é possível acompanhar a aplicação de uma das fontes de receita dos municípios, que são os royalties e as participações especiais. Só para lembrar, existem outras fontes de receita, como impostos, taxas e outros tipos de transferências do poder público.

Você já deve ter ouvido falar que seu município recebe royalties e participações especiais, mas saberia dizer como eles são aplicados? Como esses recursos constituem um impacto da indústria de petróleo e gás<sup>2</sup>, conhecer como eles são utilizados contribuirá para que possamos debater e participar da tomada de decisão acerca da sua aplicação, a dependência econômica dos municípios por eles, e formas de lidar com esses cenários.

### • Royalties

*Referem-se a uma restituição financeira paga ao proprietário de um determinado produto, a fim de autorizar seu uso e/ou comercialização.*

**Participações especiais** - Assim como os royalties, são uma compensação financeira, mas de cunho extraordinário.

*Quando falamos de royalties e participações especiais oriundos das atividades de produção e exploração de petróleo e gás, nos referimos ao pagamento de valores voluptuosos, a fim de compensar a sociedade pela utilização destes recursos, que não são renováveis.*

<sup>2</sup>Os recursos oriundos dos royalties e participações especiais configuram-se como impactos positivos da indústria de petróleo e gás. Por isso, eles deveriam ser utilizados para a mitigação de impactos negativos (como pressão sobre a infraestrutura e a dependência econômica), a fim de garantir justiça socioambiental para as atuais e futuras gerações, pois se configuram como um recurso finito.

Na etapa referente ao orçamento vimos como funcionam o programa de trabalho, as receitas, as despesas, além da execução orçamentária. Para monitorar a aplicação dos royalties e das participações especiais, propomos a planilha abaixo. Com ela, você pode acompanhar como esses recursos estão sendo implementados no seu município, no estado e na União. Vamos dar uma olhada!

FONTE DE RECURSOS	ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	CATEGORIA ECONÔMICA	ELEMENTO DE DESPESA

É importante ressaltar que a fonte de recursos vincula a receita a uma determinada despesa. Por que isso acontece? Porque há receitas que possuem diretrizes para sua execução e não podem ser aplicadas em qualquer despesa, como são os royalties e as participações especiais. Dependendo da receita de royalties e participações, regulamentada por lei, há diferentes orientações. De modo geral, essa receita não pode ser utilizada para pagamento de pessoal, com exceção das receitas vinculadas ao pré-sal, que podem ser utilizadas para o pagamento de servidores da saúde e da educação.

Assim, se queremos identificar como os royalties e as participações especiais estão sendo aplicados, podemos, a partir da planilha, fazer algumas correlações. Vamos analisar o exemplo de São Francisco de Itabapoana, em 2020, para ver como os royalties e as participações especiais foram aplicados.



**Dica da Cida**

*O município de São Francisco de Itabapoana, não recebe royalties como produtor, mas como município limítrofe à Zona de Produção Principal. Isso decorre dos critérios utilizados por meio das linhas de projeção ortogonais e paralelas, traçadas a partir dos limites territoriais com a costa.*



Em 2020, o município apresentou receita de R\$ 143.480.562,54. 11,08 dela, ou seja, R\$ 15.903.523,51, foram de royalties. Ao olhar a distribuição desses recursos, do ponto vista macro das despesas, identificamos que a maior parte foi aplicada em despesas correntes, ou seja, estão comprometidas com o custeio das políticas públicas.

Figura 49  
Aplicação de royalties e participações especiais em São Francisco de Itabapoana / 2020



Fonte: Elaboração própria, 2020, com base no Portal da Transparência de São Francisco de Itabapoana



Ao observar a distribuição dos royalties no planejamento do orçamento de São Francisco de Itabapoana, é possível identificar que dos 83 programas de trabalho, 27% (22) são custeados com royalties, assim como 14% (31) das 227 ações orçamentárias. Como vimos anteriormente, os programas são as políticas públicas que se desdobram em uma ou mais ações orçamentárias.

Ao observarmos, na figura a seguir, as despesas por políticas públicas, as executadas com recursos dos royalties, vemos que foram 53% para a administração pública, seguida de Urbanismo (35%), 6% desporto e lazer, 2% em transporte e 4% distribuídos entre as demais políticas públicas.

Figura 50  
Royalties por função

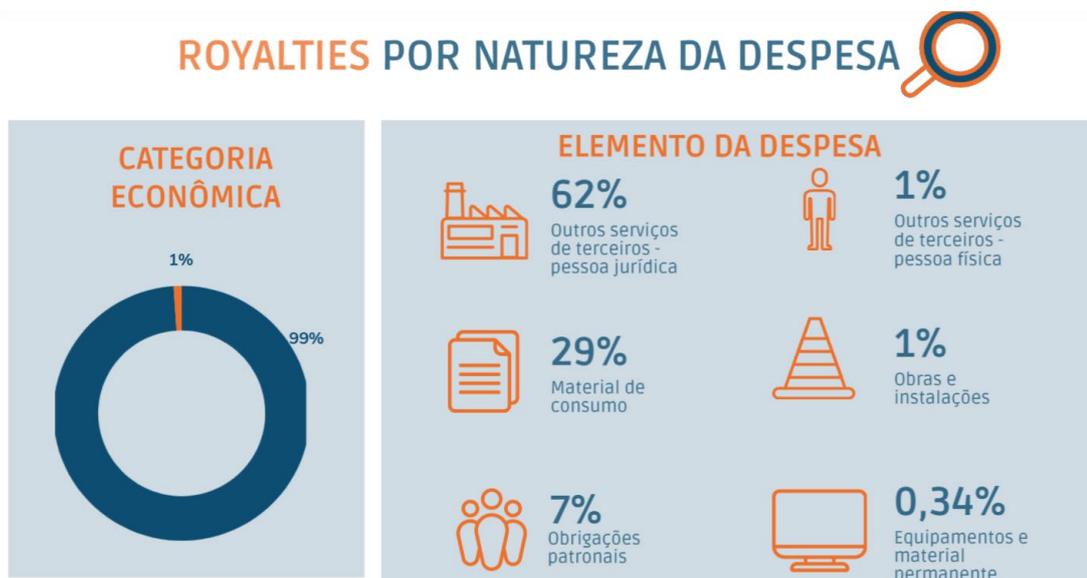


Fonte: Elaboração própria, 2020, com base no Portal da Transparência da São Francisco de Itabapoana



Em relação às despesas, figura a seguir, 99% do orçamento de royalties foi destinado para as despesas de custeio e 1% com despesa de capital. A maior parte dos recursos, ou seja, 62%, pagou despesas com contratação de empresas para prestação de serviços, seguida de 29% de material de consumo (tirando as despesas com pagamento de pessoal e juros da dívida, todas as demais despesas que não envolvem compra de equipamentos, imóveis, obras de novos projetos, se encaixam em despesas correntes). O único bem comprado pela prefeitura com os recursos dos royalties foi um computador.

Figura 51  
Royalties por natureza da despesa



Fonte: Elaboração própria, 2020, com base no Portal da Transparência de São Francisco de Itabapoana

Por que é importante monitorar a aplicação desses recursos? Porque eles são finitos e devem considerar as necessidades, tanto as atuais, como das próximas gerações. Todo dinheiro público deve ser aplicado da melhor forma, contudo os recursos dos royalties têm prazo de validade e devem ser aplicados de maneira que possam melhorar a qualidade de vida da população, tanto com políticas públicas, quanto no desenvolvimento local e regional, a fim de que os municípios enfrentem e superem a dependência econômica.

### Onde encontrar informações sobre as receitas e despesas públicas?

Em função da Lei de Transparência e Acesso à Informação, o Poder Público desenvolveu formas de publicização acerca do orçamento público. Os municípios, os estados e a União são obrigados a disponibilizar essas informações.

BASE DE DADOS	DESCRIÇÃO	SITE
Portal da Transparência dos Municípios, Estados e União	Apresentam o planejamento, as peças orçamentárias (PPA, LOA e LDO), as receitas e despesas. Além disso, incluem as prestações de contas. No portal de transparência da União é possível ver os valores referentes às transferências de royalties e participações especiais, assim como outros tipos de repasses feitos aos estados e municípios.	Acessar o de cada município no site da prefeitura. Os estados e a União também apresentam estas informações.  Estado do RJ: <a href="https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/">https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/</a> Estado do ES: <a href="https://www.tcees.tc.br/">https://www.tcees.tc.br/</a> União: <a href="https://portaldatransparencia.gov.br/">https://portaldatransparencia.gov.br/</a>
Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)	Apresenta os dados referentes às receitas e despesas dos municípios, estados e União. Os dados podem ser baixados em Excel.	<a href="https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf">https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf</a>
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)	Apresenta as receitas e despesas da União.	<a href="https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/?pp=siop">https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/?pp=siop</a>
Tesouro Transparente	Apresenta as receitas e despesas da União. Inclui indicadores sobre a gestão fiscal da União, dos estados e municípios.	<a href="https://www.tesourotransparente.gov.br">https://www.tesourotransparente.gov.br</a>

BASE DE DADOS	DESCRIÇÃO	SITE
Tribunais de Contas Estaduais	Apresentam as prestações de contas e indicadores dos municípios e estados.	Verificar o de cada município no site do tribunal dos estados.
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Apresenta dados sobre os repasses de royalties e participações estaduais aos municípios, estados e União.	<a href="https://www.gov.br/anp/pt-br">https://www.gov.br/anp/pt-br</a>
InfoRoyalties	Base de dados sobre a distribuição dos royalties e as participações especiais dos municípios brasileiros. Apresenta tanto os valores repassados, quanto seus valores atualizados de acordo com índices inflacionários.	<a href="http://www.inforoyalties.ucam-campos.br">http://www.inforoyalties.ucam-campos.br</a>

## Estratégia de comunicação

Como temos trabalhado constantemente, a comunicação é uma ação transversal a todas as atividades de participação cidadã. E nesta reta final, traremos algumas maneiras de usar a comunicação na fase da intervenção.



Eu sempre digo que pra gente fazer valer a nossa voz, precisamos saber com quem e como falar. Estou certa?!

Está sim, Cida! A comunicação é uma importante ferramenta de participação social. Ela está presente em todas as etapas, como estamos apresentando ao longo do Pró-Lideranças V. Na fase de intervenção, a busca por soluções fica mais efetiva quando entendemos como a comunicação acontece nos espaços de controle social.



Pense na cidade em que você vive. Se você e seus vizinhos identificam que falta algo, sabem como informar, pedir ou sugerir uma solução?

Esse é um bom exercício. Para estabelecer uma comunicação efetiva e articular movimentos de intervenção ou atuar nos espaços de controle social, precisamos seguir passos importantes. Veja:

### **Identifique o público**

Independentemente do tema que você e seu grupo estejam trabalhando, é essencial mapear quem é responsável por aquela temática e buscar os dados de contato. Verifique também como o órgão recebe as demandas da população: por e-mail? Ou por ouvidoria? Seria por protocolo? Os portais oficiais dos municípios trazem a lista de órgãos, e nela é importante observar se tem e-mail, telefone, ou outro meio de contato disponível.

### **Relacione-se**

Estreitar relacionamento com as instituições é fundamental para a promoção do diálogo em busca da participação social. Uma das formas de se aproximar é agendar uma reunião com a instituição com a qual se pretende dialogar. A oportunidade permite explicar sobre o assunto e sugerir possíveis soluções. Além disso, é importante apresentar um material sobre a demanda ou a proposta, com suas informações de contato. Participar dos eventos públicos como reuniões e sessões da Câmara de Vereadores, audiências públicas, comitês e comissões, também é uma maneira de estabelecer contato e aproximar aqueles que estão envolvidos em temáticas das políticas públicas.

### **Formalize**

Sempre que elaborar uma proposta é preciso formalizar a comunicação. A sugestão é que as propostas sejam apresentadas a órgãos públicos ou instituições por meio de uma comunicação oficial. O ofício é um instrumento escrito bastante comum nas esferas pública e privada, que tem o objetivo de fazer uma solicitação, pedir informações ou propor um diálogo. O documento é elaborado em linguagem formal, com texto claro, objetivo, conciso e coerente. O documento pode ser entregue impresso no setor responsável ou de forma virtual, pelo canal oficial do órgão.

### **Divulgue**

Outra ação importante é criar relacionamento com a imprensa: rádio, jornal, revista, site, podcasts, etc. Para além de ser uma alternativa de divulgação das atividades de intervenção social, a proximidade permite que estes profissionais se tornem importantes aliados no monitoramento do orçamento público e das demandas da comunidade. Para criar esse relacionamento, vale mapear os veículos de comunicação do seu município, agendar uma visita para levar as demandas ou enviar algum material apresentando seu grupo ou sua proposta. O contato com a imprensa pode ser feito pessoalmente, por e-mail, por ligação telefônica e até por mensagens.



Eu gosto dessa ideia! Vamos pegar um exemplo: o transporte. Imagina que a gente apresente ao governo e à empresa uma proposta de aumentar a frota de ônibus. Enviamos ofício, tentamos reuniões e diversos diálogos e, mesmo assim, ainda não conseguimos resposta. Se os veículos de comunicação divulgarem o assunto, pode ajudar a chamar atenção dos órgãos para o tema, ampliando a possibilidade de intervenção.

Para facilitar a realização desse passo a passo, sugerimos algumas ferramentas que podem ser utilizadas em cada etapa. Reunimos algumas:

### Identifique o público

Sistematize uma lista com nome, empresa ou órgão, função e contato das pessoas e/ou setores responsáveis pela demanda que você tem. Exemplos:

Nome: João da Silva  
Órgão: Secretaria de Infraestrutura  
Função: Secretário  
Contato: 22 999999999

Nome: Maria da Silva  
Órgão: Câmara de vereadores  
Função: assessora legislativa  
Contato: 22 999999999

### Relacione-se

Em uma reunião ou assembleia, uma boa oratória faz diferença. Por isso, é importante seguir os seguintes procedimentos:

Prepare-se para falar:  
estude e entenda o assunto que será abordado;

Respire corretamente  
para não ficar ofegante e fale sem pressa, pronunciando as palavras por completo e fazendo pausas se for necessário;

Mantenha uma boa  
postura corporal:  
coluna ereta, ombros e quadris encaixados,  
evitando movimentos repetitivos e aleatórios;

Interaja:  
Pergunte, escute, responda. Se o foco é relacionar-se, é preciso estar atento ao que está sendo dito e ouvido sobre o tema.

### Formalize

Um ofício deve conter:

Cabeçalho  
(Nome da instituição - Cidade - Estado);

Numeração

Local e data

Destinatário

Corpo do texto

Assunto

Despedida

Saudação

Assinatura

### Divulgue

A sugestão de assunto para a imprensa pode ser feita por meio de um pequeno texto respondendo às seguintes perguntas:

O quê? (a ação);

Onde? (o lugar);

Quem? (o agente);

Como? (o modo);

Quando? (o tempo);

Por quê? (o motivo)

E não se esqueça de deixar um contato. Exemplo:

O Pró-Lideranças V vai terminar.  
O projeto NEA-BC encerra em outubro o Programa de Formação que está acontecendo na região da Bacia de Campos. O programa já realizou cinco encontros, dos seis que estavam previstos para essa edição. Os participantes estão aprendendo sobre participação popular na gestão das políticas públicas. **Para mais informações, acesse: [www.associacaoraizes.org.br](http://www.associacaoraizes.org.br)**

### Dica da Cida

*No e-book “Conectando trajetos: uso da comunicação na trilha da incidência”, falamos mais sobre esse assunto e você pode ver outras estratégias de comunicação que podem ser usadas no plano de intervenção que estamos traçando aqui no Pró-Lideranças V.*

**clique aqui!** 

Ufa! Agora que você conheceu as formas de acompanhar o orçamento público e já sabe da sua importância para a gestão pública, vamos entender como funciona a elaboração de propostas? Mas não é qualquer tipo de proposta, são propostas relacionadas às políticas públicas, aquelas que vão contribuir para assegurar os direitos do cidadão e da sociedade com relação ao acesso aos equipamentos públicos, à cidade e à dignidade humana, entre outros, que são de competência pública prover e garantir.



## Fim da expedição (ou será o começo?): Propostas para incidência política

### Elaboração de propostas

A elaboração de propostas para melhorias das políticas públicas pode ser realizada por um cidadão ou por um coletivo (uma organização da sociedade civil), em diversos espaços de controle social. Ela é composta por etapas, que vão desde o levantamento de um problema até a proposição de melhorias. A figura, a seguir, apresenta um passo a passo para a elaboração de uma proposta.

Figura 52  
Passo a passo para elaboração de proposta



Fonte: Elaboração própria, 2024

## 1º Passo: Diagnóstico

Para se chegar à proposta, primeiro precisamos identificar o problema. Qual a situação problema que queremos resolver?

## 2º Passo: Ação

Após identificado o problema, começamos a pensar em uma forma de solucioná-lo. Qual ação é necessária para solucionar essa questão?

## 3º Passo: Orçamento

Precisamos pesquisar se há alguma ação já realizada em torno desse tema e se ele se encontra planejado no orçamento público de seu município.

## 4º Passo: Responsável

Identificamos o órgão responsável pela ação, ao qual será direcionada a proposta.

## 5º Passo: Justificativa

Trazer os elementos que tornam necessária a ação, de acordo com a sua realidade local. Destacar a importância da política pública e dar base à proposta com as legislações relacionadas ao tema, utilizando a Constituição Federal, Lei Orgânica, Plano Diretor e demais leis vigentes. É importante trazer aqui também a informação se existe algum programa ou ação orçamentária relacionada à proposta.

Vamos a um exemplo de como aplicar esse passo a passo com um problema do nosso dia a dia?

**1º Passo: Diagnóstico**  
A RUA ESTÁ ALAGADA DE NOVO! NÃO DÁ PRA CONTINUAR ASSIM.  
É... DESDE QUE A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO CHEGOU À REGIÃO, A POPULAÇÃO SÓ AUMENTA E NADA É FEITO PARA ACOMPANHAR ESSA REALIDADE.

**2º Passo: Ação**  
MAS O QUE PODEMOS FAZER? AH, VAMOS MONTAR UMA PROPOSTA PARA A AUDIÊNCIA PÚBLICA DA LOA QUE VAI ACONTECER ESSE MÊS.  
PRECISAMOS DE UM SISTEMA DE DRENAGEM NAS PERIFERIAS, COMO TEM LÁ NO CENTRO DA CIDADE. SÓ ASSIM ESSE PROBLEMA VAI SE RESOLVER.

**3º Passo: Orçamento**  
VERDADE, PEPÊ! HUMM... MAS POR ONDE COMEÇAR?! AH, VAMOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E PROCURAR EM LEGISLAÇÕES. OBA! ACHEI A PPA!  
VOU ENTRAR NO DOCUMENTO E FILTRAR PELA PALAVRA "DRENAGEM". ACHEII! AQUI TEM UM PROGRAMA CHAMADO "DRENAGEM URBANA".

**4º Passo: Responsável**  
OLHA! É UM VALOR ALTO E A FONTE DE RECURSOS INDICA QUE SÃO OS ROYALTIES.  
É E A SECRETARIA DE OBRAS É A RESPONSÁVEL. ENTÃO É PARA ELES QUE VAMOS DIRECIONAR A PROPOSTA.

**5º Passo: Justificativa**  
AGORA VAMOS MONTAR A JUSTIFICATIVA. FALAR SOBRE A REALIDADE, O RISCO À SAÚDE... E VOU USAR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO, A LEI ORGÂNICA E TAMBÉM O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO, ALÉM DE CITAR ESSE PROGRAMA DO PPA. AGORA SIM A PROPOSTA ESTÁ BEM FUNDAMENTADA.  
TÁ PRONTA! VAMOS ENTREGAR, ACOMPANHAR E COBRAR!

Nessa tirinha, a Cida utilizou um modelo elaborado pelo projeto NEA-BC para a apresentação de propostas orçamentárias. Ele pode ser adaptado de acordo com a sua necessidade. Segue abaixo o modelo para que você também possa elaborar propostas para o seu município.

Figura 53  
Modelo para elaboração de proposta/ Proposta para LOA 2022 de Cabo Frio

Proposta para **XXXX (PPA, LDO ou LOA)** do ano de **20XX**

À Prefeitura do município de **XXXX**

**Ref.:** Colocar legislação (PPA, LDO ou LOA)

**Autor:** Nome da instituição que está enviando a proposta

**Unidade responsável:** Órgão Municipal a que se destina a proposta

**Proposta:** Solicita-se inclusão XXXX (PPA, LDO ou LOA) de 20XX do Município XXXX, descrever a proposta

**Justificativa:**

Descrever a solicitação de forma bem detalhada, abordando as necessidades e realidades locais. Utilizar legislações como a Constituição Federal, Lei Orgânica, planos setoriais e demais embasamentos legais. Identificar se existe algum programa ou ação orçamentária referente ao tema.

Todas as informações e argumentos devem ser relativos ao tema da proposta.



Exemplo de ofício

Fonte: Adaptado da Associação NEA-BC, 2017 - Sistema de monitoramento e avaliação, 2021.

A Cida identificou o problema, fez o passo a passo e criou uma proposta para ser apresentada na LOA 2025, aproveitando o momento em que a peça orçamentária estava sendo discutida. Ela apresentou na audiência pública da sua cidade, mas como já aprendemos, esse não é o único espaço que podemos exercer a participação e o controle social. Existem outros espaços e também outras estratégias para a apresentação de propostas. Quer saber mais? Então segue com a gente!

**Dica da Cida**

*Para saber informações sobre consultas e audiências públicas do Orçamento Participativo, procure nos portais de transparência de seu município. Elas precisam ser divulgadas com antecedência para que todos possam participar.*



Estamos quase finalizando nossa caminhada, através da qual conhecemos os mecanismos de controle social e aprendemos a elaborar uma proposta ao orçamento público, buscando incidir na melhoria das políticas públicas, visando mitigar os impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás no nosso município. Mas e agora, você sabe qual passo precisamos dar para apresentá-la ao poder público?

## Apresentação de propostas

Como já foi dito anteriormente, compete ao Poder Executivo elaborar as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), portanto, se no seu município existir o Orçamento Participativo (OP), este é um dos caminhos para entregar as propostas.

Todavia, o Orçamento Participativo ainda não é uma realidade consolidada na maioria dos municípios, mas muita calma nessa hora... nós temos a solução!

Vamos apresentar algumas possibilidades para a participação cidadã na elaboração participativa do orçamento! Lembre-se de que para a política pública ser implementada, ela precisa ter previsão no orçamento público, ou seja, deve constar nas leis orçamentárias.



Foto: Maurício Porão

**1) Você pode buscar um diálogo com o poder público e encaminhar a proposta à secretaria responsável pela execução da política pública.**

Na foto ao lado temos como exemplo de unidade responsável a Secretaria de Obras de Macaé/RJ.



**2) Outra possibilidade, ainda envolvendo o Poder Executivo, é encaminhar a(s) proposta(s) para o órgão responsável pela elaboração do orçamento da sua cidade, como por exemplo a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento.**

É importante buscar, na lista dos órgãos públicos, qual secretaria trata desse assunto, pois cada município tem uma unidade gestora responsável pelo orçamento público.

Foto: Prefeitura de Marataízes/ES

**3) Além de apresentar as propostas ao orçamento para o Poder Executivo, também existe a possibilidade de encaminhar a(as) proposta(s) ao Poder Legislativo, por meio das audiências que tratam da discussão do orçamento público.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal assegura a participação popular e a realização de audiências públicas para debater os projetos de lei do orçamento (PPA, LDO e LOA). Foto: Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes/RJ



## Dica da Cida

*Apresente suas propostas através de ofícios que identifiquem a organização da sociedade civil a qual representa. Não se esqueça de pegar o protocolo de recebimento das propostas apresentadas para acompanhar o seu andamento.*



Agora que você já conhece algumas possibilidades para apresentar proposta(s) ao orçamento público, vamos pensar na estratégia de acompanhamento da execução dessas políticas públicas.

### **1º Passo:**

Verificar se a proposta foi incluída na peça orçamentária, através do acompanhamento das publicações do Diário Oficial;

### **2º Passo:**

Monitorar, pelo Portal da Transparência, a execução orçamentária da ação;

### **3º Passo:**

Participar das reuniões dos conselhos municipais para acompanhar e avaliar a implementação da política pública.

A Constituição Federal garante a nossa participação na gestão pública. Portanto, é direito de todos os cidadãos participar da elaboração, do acompanhamento e da fiscalização das políticas públicas.

# Estratégia de comunicação

As técnicas de comunicação apresentadas neste último capítulo não vêm para fechar o Pró-Lideranças V, mas para dar início à grande jornada que este material propõe: oferecer recursos para que você tenha autonomia como cidadão ativo e, coletivamente, exerça o importante papel de liderança, vislumbrando a justiça social.

Nesse capítulo conversamos sobre alguns passos importantes para apresentar e divulgar sua proposta. Você já viu como elaborar uma proposta de intervenção. Como vai fazer para organizar essa ação e mobilizar os diversos públicos sobre o tema?



Quando um grupo decide participar de espaços de gestão pública e propor mudanças, planejar as ações ajuda a dividir as responsabilidades com outras pessoas e a desenvolver a ação de forma coletiva.

Pensando nisso, nesse último encontro, apresentamos uma estratégia de comunicação que ajuda a organizar e acompanhar essa etapa, o plano de ação. O plano de ação pode ser organizado de diversas formas, mas é importante que ele considere:

Qual é a ação;

Onde vai acontecer;

Qual é o objetivo;

Como será;

Quando será realizada;

Recursos necessários.

No projeto NEA-BC, as ações de mobilização seguem um planejamento que permite ao grupo dividir as tarefas e agir de forma organizada. Veja, na próxima página, um modelo de plano de ação utilizado pelos municípios do Espírito Santo.

Figura 54  
Plano de Ação de Comunicação NEA-BC

Plano de Mobilização - Presidente Kennedy								
OBJETIVO	PÚBLICO	MENSAGEM	AÇÕES	ONDE	COMO	QUANDO	RECURSOS	Observações:
Mobilizar pessoas para participar do projeto NEA-BC no Espírito Santo.	Pessoas de 16 anos + Lideranças Comunitárias Perfil Mobilizador Estudantes, Pescadores, Aposentados, Autônomos, etc. Ensino Fundamental Periféricos	Nós somos o projeto NEA-BC, uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo Ibama.  Desde 2008, idealizado por professores e lideranças comunitárias, o projeto foi criado nos municípios do litoral do estado do Rio de Janeiro, onde estão presentes as atividades de petróleo e gás.  O NEA-BC contribui para a participação da população nos espaços que decidem as questões da cidade, como transporte, saneamento, educação e orçamento público.  Nós reunimos pessoas interessadas em melhorar a realidade local em encontros de aprendizagem para compartilhar experiências e, juntos, propor mudanças que tragam qualidade de vida.  Nosso objetivo é estimular a população a conhecer o orçamento do município, saber onde está sendo aplicado o dinheiro público e participar dessas decisões.	Apresentação/Mobilização do NEA BC	Colônia de Pescadores Z14;	Cartaz / diálogo	20 de Agosto	Cartazes/Panfletos/	Presidente Da Colonia: Carlos Belônia
			Apresentação/Mobilização do NEA BC/	Praça Monoel Fricks Jordão	Materiais Impressos	Outubro	Cartazes/Panfletos/	Materiais com os contatos dos AMLS
			Agenda e informes	Rádios (Kennedy, Cidade); Instagram ES Noticias Digital	E-mail / ligação / mensagem	Outubro	Spot/chamada/ Material digital /Acionar João	
			Apresentação/Mobilização do NEA BC	Associação de Moradores e Sindicato Rural	Cartaz	08 de Outubro	Cartazes/Panfletos/	
			Apresentação/Mobilização do NEA BC	Associações de Quilombola	Reunião	15 de Outubro	Transporte/cartaz/panfletos	
			Apresentação/Mobilização do NEA BC	Marobá	Cartaz	16 de Outubro	Transporte/cartaz/panfletos	
			Apresentação/Mobilização do NEA BC	Jaqueira	Cartaz	22 de Outubro	Transporte/ cartaz/panfletos	
			Mobilização	Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio de Presidente Kennedy;	Cartaz	05 e 06 de novembro	Cartazes/Panfletos/Jogos (Pedagógico)	
			Mobilização	IFES / Marobá	Cartaz	16 de Outubro	Cartazes/Panfletos/ Transporte	
			Abordagens	Feiras (Ticket Feira);	Diálogo	Quintas feira (17,24 e 31 de outubro )	Panfleto	
			Oficina/Cine debate/Circuito/Eventos	Instagram Kennedy em dia ( tem site de notícia)	Materiais impressos e digitais	por demanda	Tenda,Som, Alimentação, banner/	
			Apresentação ao Poder Público	Secretaria de Meio Ambiente	Diálogo	20 de Agosto	Kit de Apresentação	
			Apresentação ao Poder Público	Secretaria Municipal de Edu	Diálogo	20 de Agosto	Kit de Apresentação	

Fonte: Associação Raízes, 2024

O Plano de Ação pode contemplar outros elementos que são importantes para cada grupo. É possível definir o responsável por cada etapa, detalhar a forma que a ação vai acontecer e acompanhar o andamento do plano. Construir um plano de ação coletivamente permite que o grupo saiba como vai acontecer cada etapa e de que forma cada pessoa pode participar.

Durante a execução das ações é importante acompanhar o planejamento produzido e avaliar se o que foi planejado está sendo cumprido e se está funcionando. Pode ser necessário realizar algum ajuste para que a comunicação aconteça de maneira clara.

**Dica da Cida**

Acesse o e-book “Conectando trajetórias: uso da comunicação na trilha da incidência”, e veja os detalhes de um Plano de Ação de comunicação. Nele você pode ver também outras estratégias de comunicação que abordamos ao longo dessa jornada do Pró-Lideranças V.

**clique aqui!**

Nessa etapa, aprendemos sobre as ferramentas e espaços de participação e controle social e a elaborar uma proposta ao orçamento público, buscando a incidência política. Agora sabemos quais mecanismos podemos utilizar para exercer nossa cidadania.

A proposta é utilizá-los e passar essas informações para outras pessoas. Afinal, estamos finalizando a cartilha do Pro-Lideranças V, mas esse é só o início de uma longa jornada de INCIDÊNCIAS e transformação de realidade social!

## Vamos praticar?



Estamos encerrando nossa expedição e agora é a hora de construir a proposta de melhoria da política pública escolhida para mitigar o impacto trabalhado ao longo do nosso caminho. Nesse sentido, pensando no passo a passo apresentado para a construção de propostas e nas estratégias de apresentação, temos o seguinte desafio:

- 1- Elaborar uma proposta, de acordo com o modelo apresentado, para o PPA ou para a LOA de seu município, resgatando todas as informações trabalhadas ao longo da nossa expedição.
- 2- Direcionar as ferramentas e estratégias que serão utilizadas para a apresentação e acompanhamento dessa proposta.

# Referências

- ASSOCIAÇÃO NEA-BC, **Cartilha de Controle Social e Incidência Política**. Coleção Pró-Lideranças III. Projeto NEA-BC; v. 4. Saquarema, 2017.
- AVRTITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jul. 2022.
- BRASIL. **Ministério do Transporte/Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**. Saiba mais sobre o Processo de Participação e Controle Social – PPCS. Disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/saiba-mais-sobre-o-processo-de-participacao-e-controle-social-ppcs-1>. Acesso em: 21 nov. 2024
- CARREIRA, Denise. **Indicadores de incidência em políticas públicas: afinando olhares e perspectivas**. Revista Latinoamericana de Educación y Política, [s. l.], v. 2, n. 26, p. 79-84, jan./dez. 2007.
- CHAUÍ, Marilena Souza et al. **Política cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.
- NAHRA, Clícia Maria Leite. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas**. (mimeo) 2007.
- SÃO PAULO (Estado). **Roteiro para Elaboração de Projetos de Educação Ambiental**. São Paulo, SMA/CEA, 2013.
- SECCHIN, L. B. de M. **Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania**. In: Revista da CGU, ano III, n. 5. p. 28-45, dez. 2008. Disponível em <https://www.sjp.pr.gov.br/wp-content/uploads/servicos/csci/4097.pdf>. Acesso em 8 out 2024.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães de; SILVA, Ana Paula Moreira da; VIANA, João Paulo; SANTANA, Juliana Ferreira de; ROMA, Júlio César; SACCARO JÚNIOR, Nilo Luiz; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; DIABATE, Reycha Sabana. **Gastos ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal**. Texto para Discussão, Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2017.
- YOUNG, C. E. F.; RONCISVALLE, C. A. **Expenditures, investment and financing for sustainable development in Brazil**. ECLAC/UNDP, Sustainable Development and Human Settlements Division. Santiago de Chile: Cepal, nov. 2002.
- MISCALI, Sandra Rangel de Souza; TONE, P. M. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Associação Raízes, 2018.
- MISCALI, Sandra Rangel de Souza. **Orçamento público**. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa; SOUZA, Izabela Appolinário de; MISCALI, Sandra Rangel de Souza; LOPES, Priscila Amaro. Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças: Volume III – Controle Social e Incidência Política. 1. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023.



ISBN: 978-65-89136-45-3

BR



9 786589 136453

PROGRAMA DE FORMAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS V  
2025

PRÓ-  
**LIDERANÇAS**

DO PETRÓLEO À SOCIEDADE:  
CAMINHOS ENTRE OS IMPACTOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL



A realização do projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo Ibama.