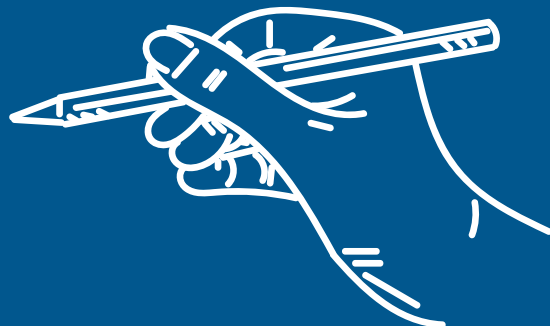
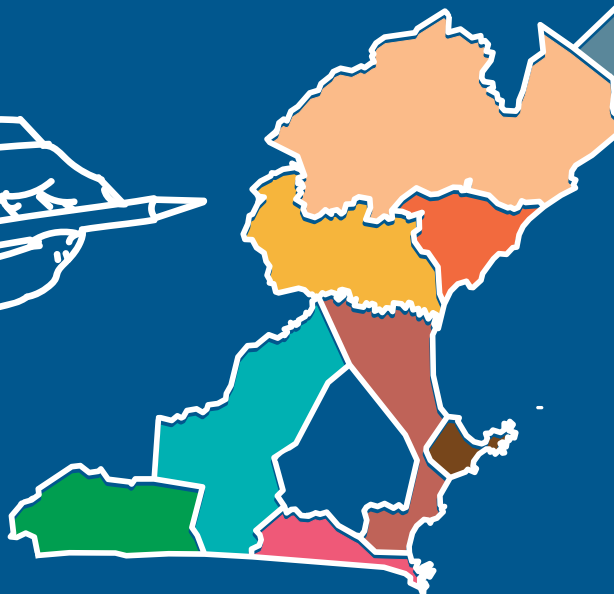


TERRITÓRIO EM PERSPECTIVA:

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coleção Pró-Lideranças IV - Volume III



Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos - NEA-BC



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

Associação Raízes

TERRITÓRIO EM PERSPECTIVA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coleção Pró-Lideranças IV - Volume III



Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças

VOLUME III – CONTROLE SOCIAL E INCIDÊNCIA POLÍTICA

Organizadoras

Fabiana de Arruda Resende Reis

Isroberta Rosa Araújo

Izabela Appolinário de Souza

Sandra Rangel de Souza Miscali

Priscila Amaro Lopes

1ª edição

Rio de Janeiro

2023

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

Territórios em perspectiva : participação social e incidência em políticas públicas [livro eletrônico] : volume III : controle social e incidência política / organização Fabiana de Arruda Resende Reis...[et al.]. -- 1. ed. -- Campos dos Goytacazes, RJ : Associação Raízes, 2023. -- (Territórios em perspectiva : participação social e incidência em políticas públicas ; 3)

PDF

Vários autores.

Outros organizadores: Isroberta Rosa Araújo, Izabela Appolinário de Souza, Priscila Amaro Lopes, Sandra Rangel de Souza Miscali.

Bibliografia.

ISBN 978-65-89136-12-5

1. Desenvolvimento socioespacial 2. Gestão ambiental - Aspectos sociais 3. Gestão social 4. Manifestações culturais - Brasil 5. Municípios - Brasil - História 6. Planejamento urbano 7. Políticas públicas 8. Território nacional - Brasil I. Reis, Fabiana de Arruda Resende. II. Araújo, Isroberta Rosa. III. Souza, Izabela Appolinário. IV. Lopes, Priscila Amaro. V. Miscali, Sandra Rangel de Souza. VI. Série.

23-164197

CDD-304.23

Índices para catálogo sistemático:

1. Perspectivas interdisciplinares do território :
Ciências sociais 304.23

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Realização:

Petrobras e Associação Raízes

Diretoria da Associação Raízes:

Kíssila Neves Soares Vitorino

Mariléa Macêdo da Silva

Coordenadora do projeto NEA-BC:

Sandra Rangel de Souza Miscali

Organizadoras da obra:

Fabiana de Arruda Resende Reis

Isroberta Rosa Araújo

Izabela Appolinário de Souza

Sandra Rangel de Souza Miscali

Priscila Amaro Lopes

Texto:

Dagma Ferreira Pontes

Daniel Luiz Arrebola

Debora Pio

Edileny de Souza Villaça Gomes

Priscila Amaro Lopes

Sandra Rangel de Souza Miscali

Revisão textual:

Isroberta Rosa Araújo

Priscila Amaro Lopes

Sandra Rangel de Souza Miscali

Revisão Petrobras:

Antônia Maria de Aguiar Duarte

Graziela da Silva Rocha Oliveira

Marjorie Robles Carmona

Sônia Maria A. Vasconcelos

Capa e projeto gráfico:

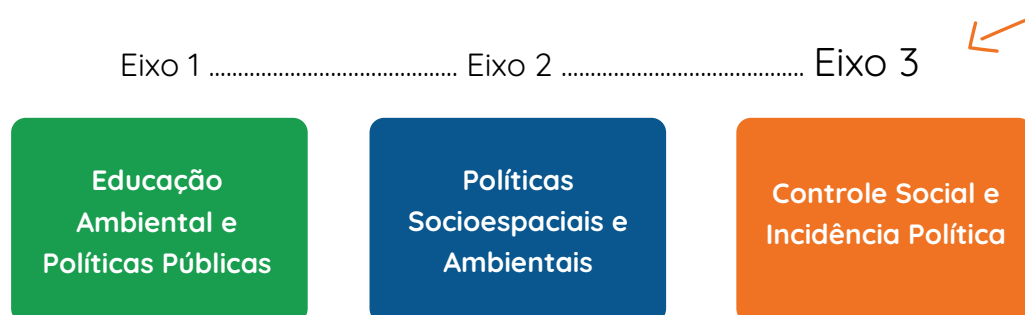
João Giry de Castro Netto

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
EIXO 3 - CONTROLE SOCIAL E INCIDÊNCIA POLÍTICA	
<hr/>	
Espaços de Controle Social e Incidência Política	11
<i>Daniel Arrebola e Priscila Amaro</i>	
Participação e controle social	11
A organização coletiva para a participação e o controle social	13
Desafios para a participação social	26
Vamos então discutir o que é incidência política e quais são os caminhos para chegar a ela?	31
Uma metodologia para a incidência política	33
Conselhos Municipais	41
<i>Edileny Gomes e Sandra Miscali</i>	
Os conselhos municipais e o controle social	42
Entendendo melhor os conselhos	45
Por que participar dos conselhos?	47
Compreendendo a atuação (prática) de alguns conselhos	47
Fundos públicos	52
Condições básicas para o funcionamento dos conselhos	53
Mobilize-se!	55
Orçamento Público	59
<i>Sandra Miscali</i>	
O que é orçamento público?	59
Legislações que orientam o orçamento	60
Como funciona o planejamento do orçamento?	63
Como funciona o ciclo orçamentário?	64
O que encontramos no orçamento público?	65
Execução orçamentária	81
Formas de participação e controle social	86
Comunicação e Mobilização para Incidência	89
<i>Debora Pio e Dagma Pontes</i>	
Entendendo o que é comunicação	89
E quem pode comunicar?	91
Ferramentas para comunicar e mobilizar pessoas	92
Canais de comunicação	94
Para comunicar bem	98
Elaborando uma estratégia de mobilização	101

APRESENTAÇÃO

Chegamos na última parada do caminho do Pró-Lideranças IV!



Ao fim dessa última parada ainda teremos os temas optativos para fechar com chave de ouro o nosso percurso!

Depois de passar pelo eixo introdutório, que apresentou conceitos que formam nossa base teórico-prática, e por quatro capítulos do Eixo 2 sobre as políticas públicas que interferem no nosso território e como estas afetam o planejamento e a gestão do município, chegamos no eixo que aprofundará nossa resposta à pergunta – e como nós, população, podemos participar disso?

Esperamos que os quatro capítulos aqui expostos possam ajudar você a entender quais são os diversos espaços e mecanismos que já existem para que todo cidadão possa participar das políticas públicas do seu município, seja propondo, fiscalizando ou monitorando parte ou toda ela.

Buscaremos apresentar as possibilidades legalmente instituídas e os desafios do controle social e a busca pela incidência política, além de refletirmos e elencarmos estratégias, aprofundando no universo dos conselhos municipais e orçamento público. E finalizaremos com o debate sobre um campo muito importante – as ferramentas de comunicação para a mobilização popular visando o controle social e a incidência.

Vamos juntos?

EIXO 3:

CONTROLE SOCIAL e INCIDÊNCIA POLÍTICA



ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL E INCIDÊNCIA POLÍTICA



Autores:

Daniel Luiz Arrebola
Priscila Amaro Lopes

APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, falaremos sobre os diferentes espaços, ferramentas e estratégias para que qualquer cidadã ou cidadão e/ou comunidade possa exercer seu papel na gestão do seu município.

Discorreremos sobre o que é controle social e a importância da participação de toda a sociedade nos rumos da realidade que nos cerca. Abordaremos os diferentes espaços de controle social, como audiências públicas, conferências, sessões da Câmara de Vereadores, entre outros.

Além disso, traremos o que é incidência política, seus desafios e as possíveis estratégias de organização para fazer a transformação social que desejamos.

Vem com a gente!

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

É muito importante que a sociedade participe do processo de gestão da administração pública, tanto para acompanhar a execução das ações governamentais como para fiscalizar a atuação dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A essa participação se dá o nome de **controle social**, que é garantida pela Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 1º, onde são pontuados os direitos e deveres do cidadão, e também é uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). A participação social é um exercício da **democracia**.

Portanto, o exercício do controle social envolve também um exercício de transparência das ações governamentais para com a população, já que, à medida que ela tem acesso às informações públicas, a sua possibilidade de participar da gestão pública é maior.



Dicionário - a palavra **democracia** é formada por dois vocábulos gregos que, juntos, implicam uma concepção de relações entre governados e governantes: “demos” significa povo ou muitos, enquanto “kracia” quer dizer governo ou autoridade. Assim, em contraposição a outras práticas políticas: o governo de um sobre todos (monarquia) ou de poucos sobre muitos (oligarquia). A democracia envolve contestação e participação (Dicionário de verbetes do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo¹).

¹ Cf. USP (2022).

O controle social pode servir para que o cidadão saiba onde o orçamento público está sendo usado, como seus impostos se transformam em políticas públicas, decidir quais melhorias serão feitas em sua comunidade, destacando inconsistências no uso dos recursos públicos e até mesmo denunciando más condutas, entre outras coisas.

Ele é um mecanismo de participação social que acontece de formas diferentes em cada uma das três esferas de poder:

- > No Poder Legislativo (que são os vereadores, nos municípios), o cidadão participa, por exemplo, por meio do contato com os representantes eleitos para a reivindicação de legislações e fiscalização de ações da prefeitura, na solicitação ou participação em audiências públicas.
- > No Poder Executivo (prefeitura e seus órgãos) o cidadão pode participar pelos conselhos municipais e comitês de discussão de políticas públicas, sendo que estes podem ser consultivos (onde a sociedade civil é consultada sobre sua opinião) ou deliberativos (onde os conselheiros tomam decisões que impactam diretamente as políticas públicas).
- > No Poder Judiciário o cidadão pode participar de júris populares que julgarão crimes ou requisitar o Ministério Público quando achar necessário.

Quanto mais complexos se tornam os problemas da sociedade, mais são necessárias soluções que surjam por meio da voz da população. Os conhecimentos e as experiências dos diferentes agentes e grupos sociais, junto com o poder público, contribuem para a construção de mecanismos a fim de reduzir os impactos sociais. Vale destacar também que, algumas vezes, os governos não conseguem observar todos os problemas que as comunidades enfrentam, sendo assim, participar ativamente como cidadão é uma forma de trazer visibilidade às mazelas da população. Por exemplo, se sua cidade realizar uma audiência pública para tratar sobre o tema da mobilidade urbana, esse é o momento ideal para que a comunidade que não possui acesso ao transporte público leve a sua reivindicação.

Saiba mais!



Assista ao vídeo a seguir, que fala, por meio de uma animação organizada por uma instituição do estado de Goiás, o que é o controle social e sua importância: <https://www.youtube.com/watch?v=Avdqg3Q3p1E>



A ORGANIZAÇÃO COLETIVA PARA A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

É importante ressaltar também que a participação social vai além da dinâmica cidadão (indivíduo) e espaço de participação, pois pode ocorrer por meio de coletivos, ou seja, dos cidadãos organizados em grupos. A sociedade pode-se organizar em esferas de associativismo, como em associações, cooperativas, coletivos, dentre outros. Cada vez mais esses movimentos vêm surgindo e tomando força no Brasil. As formas de associativismo fortalecem a sociedade civil na reivindicação de direitos e no diálogo com o poder público, podendo, até mesmo, concorrer a editais, licitações e contratações para execução de ações que vão ao encontro das características e da atuação desses movimentos.

Podemos compreender então que a participação e o controle social caminham juntos. Quando vamos a uma reunião de um Conselho Municipal de Saúde, estamos exercendo o direito de participar desse espaço, mas, ao opinar sobre a necessidade de mais médicos nas Unidades Básicas de Saúde e se encaminharmos denúncias sobre o tema para órgãos de fiscalização, como o Ministério Público, estamos exercendo o controle social.

GESTÃO PARTICIPATIVA

Quando somamos o poder público, os movimentos associativistas e os agentes da sociedade civil, seja para identificar problemas, discutir soluções, tomar decisões ou compartilhar conhecimento, estamos exercendo a **gestão participativa**.

Isso não é algo novo. Uma etnia indígena, por exemplo, usa a gestão participativa há séculos para tomar as melhores decisões da gestão da comunidade e do seu território, contudo, foi no século XX que novos métodos e conhecimentos foram agregados ao tema para que a gestão participativa conseguisse resolver os enormes desafios das metrópoles em constante processo de expansão. Hoje esse assunto está totalmente inserido na administração pública, sobretudo a partir do processo de redemocratização iniciado na década de 1980 no Brasil.

Por meio da gestão participativa e das ações de controle e participação social é que a população consegue conquistar as incidências políticas, que trataremos com mais detalhe à frente.

A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

A Constituição Federal de 1988 é um marco na história da democracia brasileira, também chamada de Constituição Cidadã. Em seu processo de construção, expressiva parte da sociedade se envolveu para garantir legalmente a reabertura dos canais de participação social, discutindo aspectos como a descentralização, a democracia e o acesso e à universalidade das políticas públicas.

O Brasil saía de um período de ditadura, durante o qual o Estado era excludente, autoritário e nada democrático, e desejava a transformação das estruturas de poder, com a possibilidade da participação de homens e de mulheres nas decisões políticas (CICONELLO, 2008).

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, fundou o Estado Democrático de Direito no Brasil e inovou ao garantir a participação social na gestão das políticas sociais, tornando possível o diálogo entre a democracia representativa e a democracia participativa. Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108 inseriu um importante trecho no Art. 193:

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (BRASIL, 1988).

Saiba mais!



Chamamos de **democracia representativa** quando a sociedade delega a um representante direto, pelo voto, o direito de representá-la e de tomar as decisões, e de **democracia participativa**, quando a consulta e a tomada de decisão são feitas diretamente pela população.

A ideia da participação dos cidadãos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e de liberdade, o ideal democrático pressupõe ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes sujeitos (CICONELLO, 2008).

Fique atento!



A participação social está prevista em vários artigos da Constituição Federal (Art. 29, 193, 198, 204) e regulamentada em outras leis específicas. Encontra-se tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 128/2019, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Essa mesma política havia sido criada por decreto em 2014 (nº 8.243, de 23 de maio de 2014), mas foi revogada em 2019 por outro decreto presidencial.

Outras leis vieram depois e foram marcos muito importantes para assegurar a participação social na gestão pública:

—> **Lei da Transparência:** Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução do orçamento e das finanças da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Você sabia



Pela LC 131/2009, todos os entes possuem obrigação em liberar, para pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira (despesas, receitas e movimentações), em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, geralmente em um Portal da Transparência. Mais detalhes podem ser acessados em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/cartilha.pdf>



—> **Lei de Acesso à Informação - LAI:** a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, determina que a transparência é a regra, e o sigilo é a exceção. Ela traz os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso a informações dos órgãos públicos - da administração direta e indireta, e também das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público. Define prazos e procedimentos para a solicitação e resposta a pedidos de informações de cidadãos e organizações.

Você sabia



O órgão público ou a entidade acionada pela LAI tem até 20 dias para resposta, sendo prorrogados mais 10 dias mediante apresentação de justificativa.

Essas duas leis foram muito importantes para o acesso às informações públicas, o que é fundamental para o controle social. Quanto maior o conhecimento sobre um tema, quanto mais informações estiverem disponibilizadas, maior será a capacidade de identificar as raízes do problema que se quer solucionar, bem como pensar nas possíveis soluções.

Por exemplo, se você identifica que faltam recursos planejados para o saneamento básico no seu bairro, isso poderá se desdobrar em um tipo de estratégia, como pedir que sejam destinados mais recursos no próximo orçamento do município. Caso seja observado que tem recurso planejado para essa política pública, mas as ações não estão virando realidade (o recurso não está sendo executado), então a sua luta será em outros espaços, fazendo pressão para que o que foi planejado seja realizado. Em se notando que falta uma lei que determine um percentual adequado para o saneamento básico, a estratégia será focar na elaboração e na aprovação de uma política municipal de saneamento básico!

E NO MUNICÍPIO?

A Constituição Federal de 1988 garantiu autonomia aos municípios nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro. A descentralização – finalmente conquistada – visava ao fortalecimento do poder local a partir da municipalização das políticas sociais (educação, saúde, segurança, saneamento básico, entre outras) (LOSADA, 2010).

Saiba mais!



Veja os Artigos 29, 30 e 182 da Constituição Federal para saber mais sobre as atribuições dos municípios!

Durante o processo de debate com a sociedade para elaboração da atual Constituição, muitos defendiam (e ainda defendem) o município como **espaço privilegiado da gestão e execução de políticas públicas**, por ser o local mais próximo onde vivemos, considerando três pontos:

- > a necessária superação da distância entre os agentes formuladores das ações e o público beneficiado;
- > a correspondência efetiva entre a qualidade da ação e as demandas de grupos sociais em situação de vulnerabilidade; e, em especial,
- > **a realização das ações públicas sob o controle social dos cidadãos** (DIEGUES, 2013).

Em seu artigo 29, a Constituição Federal de 1988 menciona a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, matéria que deve estar regulamentada na Lei Orgânica do Município.

Abaixo seguem algumas possibilidades para participação popular na gestão do município, em interação com outras esferas também. Vamos conhecer?

Plebiscito e referendo



O plebiscito é a forma de consulta direta à população sobre determinado assunto, quando se deseja saber sua opinião **a priori**, ou seja, antes da tomada de decisão. O povo vai aprovar ou não a questão que lhe for submetida.

O referendo também se realiza pela consulta direta à população, porém, para que esta diga se está ou não de acordo com algo que foi decidido pelo poder público, ou seja, a consulta acontece **a posteriori**, depois da tomada de decisão pelo poder público.

Ambos estão previstos na CF/88, em seu Artigo 14. A Lei nº 9.709/98, em seu Artigo 6º, prevê que “Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica”.



Projeto de iniciativa popular

É um instrumento que permite à população apresentar uma proposta em forma de projeto de lei: a proposta deve contemplar o interesse comum dos munícipes.

O eleitorado municipal poderá propor diretamente à Câmara de Vereadores projetos de leis, desde que tratem de assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros e obtenham manifestação de apoio de pelo menos 5% do eleitorado (inciso XIII do Art. 29 da CF/88).

É importante ver também o que se prevê sobre esse assunto no regimento interno da Câmara de Vereadores.

Você sabia



A Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, nasceu do Projeto de Lei Popular nº 518/2009 com o intuito de combater a corrupção eleitoral. O projeto iniciou em 1997 pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que até o ano de 2009 recolheu assinaturas pelo país e realizou mobilizações através de diversas redes sociais, sites de petições on-line, reuniões públicas, etc.



Orçamento participativo



O orçamento participativo constitui um mecanismo por meio do qual a sociedade participa das decisões governamentais quanto à alocação de recursos financeiros públicos. São espaços de articulação com a população, onde ela pode opinar sobre parte ou total dos gastos daquele governo para os próximos anos.

Não é obrigatório, mas, em muitos municípios, já existem algumas experiências e é instrumento de luta em muitos outros. Poder participar da decisão para onde serão gastos os recursos públicos é realmente fazer parte da gestão do município.

Pode ser implementado pelo Poder Executivo e/ou pelo Poder Legislativo.



Consultas públicas

É um mecanismo de participação social não presencial, com período determinado para encerrar, que todos os cidadãos podem participar. Ela tem a finalidade de subsidiar o processo de tomada de decisão da administração pública, disponibilizando maneiras de receber a contribuição dos cidadãos, pela internet ou por ofícios e formulários disponíveis fisicamente no órgão que estiver fazendo a consulta (prefeitura, por exemplo).

O órgão que lança a consulta tem a responsabilidade de analisar e de publicar um Relatório de Análise das Contribuições para acesso de todos os cidadãos e, posteriormente, o encaminhamento oficial do resultado.

Para ajudar você a se guiar nesses diferentes espaços e formas de participação social, fizemos uma ficha detalhada explicando aqueles mais utilizados na maioria dos municípios.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

O que é?

As audiências públicas são espaços para o diálogo entre órgãos do poder público e a sociedade em geral. Por meio delas, a sociedade civil pode 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.

Quem é responsável?

Qualquer órgão do poder público (Poder Executivo, Legislativo e Ministério Público) pode convocar uma audiência pública. A população pode solicitar a realização de audiências públicas para debater questões polêmicas e resolver conflitos.

Quando devem acontecer?

Podem ocorrer durante quaisquer processos de elaboração e de aprovação de leis, projetos e/ou políticas públicas; para debate sobre a realização de empreendimentos que possam gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente (licenciamento ambiental); para dialogar sobre resultados de um serviço prestado à população; ou ainda para prestação de contas tanto por parte do Poder Executivo como do Legislativo ou do Ministério Público.

Quem pode participar?

Todos os cidadãos. Porém, é fundamental que o órgão que a convoque priorize a presença das pessoas afetadas diretamente pela política pública, projeto de lei ou empreendimento a ser discutido. A divulgação prévia, a localização adequada e a garantia do direito à informação compreensível e ao direito à voz são pressupostos para a efetiva participação. É importante também garantir a presença das autoridades competentes, do Ministério Público e de técnicos especialistas no tema da audiência. A presença da imprensa é um fator que pode ajudar a dar visibilidade tanto para a discussão, como para os argumentos utilizados pela população.

Como é a dinâmica/organização desse espaço?

Em geral, trata-se de uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, apresenta-se um tema e a palavra é dada aos cidadãos presentes para que se manifestem. Os responsáveis pela audiência devem definir como será a sua dinâmica, em que ordem os temas serão discutidos, quanto tempo será reservado para cada intervenção dos participantes, qual será a duração, e garantir que os participantes tenham o direito de se manifestar sobre o tema, expondo seus pontos de vista de maneira justa e adequada. O horário e o local da audiência (que devem ser acessíveis) e a forma como será feita a disponibilização de informações para sua realização precisam ser divulgadas com a máxima antecedência no Diário Oficial e em outros meios de comunicação, como jornais, televisão e outras mídias.

Como você pode saber seus resultados/decisões?

Durante a realização da audiência, as discussões devem ser obrigatoriamente registradas em uma ata. Também precisa ser elaborada uma lista de presença. Em alguns casos, a audiência é gravada em áudio. Essas informações devem se tornar públicas em páginas oficiais na internet, no Diário Oficial ou em outros meios.

Exemplo:

De acordo com a Lei da Transparência, Art. 48, deve haver audiências públicas para debater o orçamento do município com a população quando esse estiver sendo elaborado. Outro momento em que deve haver audiências é no processo de elaboração do Plano Diretor e discussão de projetos de grande impacto (Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho Nacional das Cidades).

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O que é?

Os conselhos gestores de políticas públicas são órgãos colegiados (participam poder público e sociedade civil) com o objetivo de gerir, de forma compartilhada, as políticas públicas. Um conselho deve ser instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo; ou seja, deve ser proposto pelo Poder Executivo e legitimado, na forma de lei, pelo Poder Legislativo.

Quem é responsável?

Cada conselho tem uma liderança que deve ser a responsável pela coordenação dos trabalhos desse espaço. Esse coordenador pode ser eleito de forma democrática ou empossado via decreto ou portaria; pode ser um membro do poder público ou da sociedade civil. As regras de funcionamento de cada conselho estarão na lei de criação do conselho ou em seu regimento interno.

Quando devem acontecer?

As ações do conselho devem ser contínuas para manter o diálogo, colaboração e controle social sobre a política pública que é tema do espaço; já suas reuniões devem ser periódicas e definidas pelos conselheiros em regimento interno, seja esse período mensal, bimensal, trimestral ou outro. O conselho pode se reunir também em reuniões extraordinárias, conforme a urgência de suas pautas.

Quem pode participar?

Todos os cidadãos e os órgãos públicos interessados no tema do conselho, pois as reuniões são públicas, porém, para ser representante e ter direito a voto, deve-se concorrer a uma das vagas do conselho, que são definidas na lei de sua criação ou no regimento interno. Por exemplo, em um Conselho Municipal de Educação, é fundamental que haja a presença de professores, diretores, membros da Secretaria Municipal de Educação (que será a responsável pela gestão deste espaço) e demais servidores da educação.

Como é a dinâmica/organização desse espaço?

As reuniões são públicas e, conforme regimento interno do espaço, os conselheiros são convocados pelo presidente com antecedência e com pauta definida (assuntos que serão tratados na reunião). Na reunião, pode haver um espaço para a fala de participantes não conselheiros a qualquer momento ou em um momento pré-determinado. Assim como os Comitês de Bacias Hidrográficas, os conselhos gestores também podem dividir os temas trabalhados em Câmaras Técnicas ou Grupos de Trabalho com tempo e existência estipulados conforme a necessidade das discussões. Suas discussões serão levadas a todos em reunião ordinária para definição final ou votação dos conselheiros.

Como você pode saber seus resultados/decisões?

Todos os conselhos têm o dever de exercer a transparência sobre suas ações, seja por meio de um canal próprio de comunicação ou pelos canais do órgão responsável. Além disso, convocações de reuniões e atas devem ser publicadas nos Diários Oficiais.

Exemplos:

Podem existir vários tipos de conselhos de políticas públicas municipais, como de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, mobilidade urbana, etc. Existem também os conselhos para gestão de outros espaços, como os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, por exemplo, o do Parque Estadual da Costa do Sol.

CONFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O que é?

São encontros entre governo e sociedade civil destinados a debater e deliberar sobre as diretrizes para determinada política pública nos próximos anos, como meio ambiente, saúde, juventude, etc.

Quem é responsável?

As conferências podem ser convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do respectivo conselho. Ao regulamentá-las, os órgãos responsáveis pela convocação e realização das conferências detalham os temas e os objetivos e estabelecem as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para implantação das reuniões municipais, estaduais e/ou regionais e nacionais, bem como para as eleições de delegados (FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Quando devem acontecer?

Uma conferência pode ser convocada a qualquer momento que se entenda ser necessário um debate mais amplo ou algum tipo de deliberação importante a alguma temática de políticas públicas. Por exemplo, um conselho pode usar o momento da conferência para eleger a nova composição da sua diretoria, ou então, as propostas e deliberações da conferência podem ser usadas para a criação de uma nova lei municipal que tenha mais proximidade com a população. Além disso, é importante que haja um período fixado de realização de conferências do mesmo tema, como bianual, trianual ou quadrianual, como é o caso das Conferências de Juventude. Essa periodicidade pode estar definida na política ou pelo conselho daquela política pública.

Quem pode participar?

Todos os cidadãos interessados no tema podem participar, em especial aqueles com mais proximidade e atuação naquela política pública. Os órgãos públicos que atuam sobre a temática devem participar e colaborar na construção e realização das conferências.

Como é a dinâmica/organização desse espaço?

Em geral, as conferências seguem um regimento interno que será lido, modificado e votado no início da atividade. Em seguida, podem acontecer mesas de debate ou palestras que ajudem os participantes a compreender melhor o tema e, em seguida, estes são divididos em grupos de trabalho para debater e elaborar propostas a serem levadas ao coletivo/plenária, onde serão apresentadas e aprovadas, modificadas ou rejeitadas por maioria dos votantes. Caso haja votação de delegados ou eleição de representantes durante a conferência, esta provavelmente será feita próximo ao horário estipulado para o término.

Como você pode saber seus resultados/decisões?

As decisões tomadas durante a conferência devem ser divulgadas pelo órgão responsável por sua convocação ou pela comissão organizadora. As decisões acordadas na conferência devem ser registradas em documento, disponível para consulta por toda a população, se utilizando de diversos canais de informação.

SESSÕES DA CÂMARA MUNICIPAL

O que é?

São as reuniões oficiais ou extraoficiais onde os membros do Poder Legislativo municipal eleito, os vereadores, reúnem-se para discutir e votar as demandas necessárias para a manutenção do município e para suprir as necessidades da população. Algumas Câmaras Municipais incluíram em seus regimentos internos a participação da/do cidadã/cidadão no Plenário e nas comissões internas, por meio do uso da palavra, durante a discussão de proposições, para que possa emitir sua opinião.

Quem é responsável?

Todos os vereadores eleitos têm o dever de participar das sessões da Câmara Municipal. A coordenação da sessão deve ser feita pelo(a) presidente(a) da Câmara, que é o(a) vereador(a) eleito(a) na primeira sessão de cada nova gestão empossada para coordenar os trabalhos e a gestão da casa legislativa. O(A) presidente(a) deve ser auxiliado(a) pelo(a) vice-presidente(a) e pelo(a) primeiro(a) e segundo(a) secretário(a).

Quando devem acontecer?

As sessões da Câmara Municipal devem ocorrer todas as semanas, em geral nas terças, quartas e quintas-feiras, seguindo calendário de recesso semelhante ao calendário escolar, com um período de pausa na metade do ano e outro ao final. Além disso, podem ser convocadas sessões extraordinárias que podem ocorrer a qualquer dia e horário, conforme a necessidade do tema a ser discutido.

Quem pode participar?

As sessões são abertas ao público, que normalmente podem assistir, mas não se manifestar sem autorização prévia. Para solicitar o uso da palavra, deve-se consultar o procedimento a ser feito no regimento interno da Câmara de Vereadores.

Como é a dinâmica/organização desse espaço?

Todas as sessões das Câmaras Municipais devem seguir uma pauta construída previamente com os destaques enviados ao(à) presidente(a) da casa por cada um dos vereadores. O(A) presidente(a) é o(a) responsável por definir quais são as pautas urgentes do dia. Cada uma das pautas deve ser lida pelo(a) primeiro(a) ou segundo(a) secretário(a) e então colocadas em discussão pelos vereadores. Findadas as discussões e considerações, o(a) presidente(a) coloca o ponto de pauta em votação para aprovação ou reprovação dos vereadores.

Como você pode saber seus resultados/decisões?

No final da sessão, as definições sobre a pauta do dia devem ser publicadas, em formato de ata, em canais de comunicação de amplo acesso da população, como sites e jornais, e no Diário Oficial.

COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

O que é?

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são espaços de controle social que reúnem interessados em fiscalizar, deliberar, planejar e efetivar ações sobre os recursos hídricos de uma determinada região – recursos hídricos são as águas utilizadas nas atividades humanas (abastecimento, esgotamento sanitário, indústria, agricultura, lazer, etc.). É uma espécie de parlamento das águas, pois é o fórum de decisão sobre o uso das águas de uma determinada bacia hidrográfica.

Quem é responsável?

Os Comitês de Bacias são parte da Política Nacional de Recursos Hídricos e estão sob gerência do órgão estadual correspondente. No caso do Rio de Janeiro, é o Instituto Estadual do Ambiente (Inea). A coordenação dos comitês é feita por uma comissão formada via eleições dos membros participantes, onde qualquer um dos membros aptos pode concorrer ao cargo de coordenador, em geral por um período de dois anos, a que podem ser reconduzidos. Internamente, eles podem ser administrados por entidades públicas voltadas à temática das águas ou até mesmo por consórcios.

Quando devem acontecer?

Os Comitês de Bacias Hidrográficas devem-se reunir periodicamente, em uma reunião da plenária dos delegados, para debater os assuntos pertinentes à gestão dos recursos hídricos. Esse período deve ser estipulado pelos membros dos comitês, sendo que assuntos novos podem ser discutidos em reuniões extraordinárias. Além disso, é importante que o comitê possua espaços para discussões de temas específicos, que são as Câmaras Técnicas e os Subcomitês. Esses espaços também devem ter reuniões periódicas, que também serão definidas pelos seus membros.

Quem pode participar?

Todos os cidadãos residentes ou atuantes na área de abrangência da bacia hidrográfica podem participar do comitê de bacias correspondente. Os delegados de um comitê devem ser divididos em três categorias: poder público – são as prefeituras, as autarquias, as universidades públicas, os órgãos ambientais e as demais entidades das diversas esferas públicas que têm interesse sobre a gestão das águas locais; usuários – são as empresas que usufruem do uso das águas para fins comerciais, como mineradoras, agricultores, pecuaristas e outros; e sociedade civil – todos os membros da sociedade local que têm interesse sobre o uso das águas e o controle social sobre essas.

Como é a dinâmica/organização desse espaço?

Geralmente, os Comitês de Bacias Hidrográficas têm suas discussões divididas, de forma setorial, nas Câmaras Técnicas, nos Subcomitês e nos Grupos de Trabalho, e, posteriormente, as discussões são levadas às reuniões plenárias, onde todos os delegados do comitê estarão presentes, para então se definir as ações a serem feitas, mediante aprovação ou não por voto de todos os membros.

Como você pode saber seus resultados/decisões?

Assim como uma entidade pública, os Comitês de Bacias Hidrográficas devem dar publicidade às suas ações por meio de canal de informação de fácil acesso à população – muitos comitês têm sites próprios para isso. Além disso, a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Inea são órgãos fiscalizadores legítimos desses espaços, bem como outros espaços estaduais, como os Comitês Estaduais de Bacias Hidrográficas.

Exemplos

Os Comitês de Bacia Lagos São João e Macaé e das Ostras aprovaram projetos de saneamento básico e Planos Municipais de Saneamento Básico financiados com seus recursos, contribuindo para a qualidade da água da região.

Você sabia



Também há espaços que podem ser abertos pelos gestores públicos, em caráter temporário ou permanente, se houver interesse de participação popular na elaboração ou na implementação de políticas públicas, como, por exemplo, comitês gestores (do Plano Diretor), comitê de acompanhamento de um projeto (implantação de um empreendimento), comissão de elaboração de uma política pública (Plano de Gerenciamento Costeiro).

Além dos espaços de controle e participação social constituídos, como conselhos, conferências, audiências públicas, dentre outros, é possível exercer a participação cidadã e o controle social por meio de diálogos com o poder público de variadas formas. Todo cidadão pode encaminhar um **pedido de reunião** com um membro das esferas dos poderes, como um vereador, um secretário, um procurador ou até mesmo com o prefeito de seu município. Vale sempre lembrar que todo membro do poder público ocupa tal cargo, direta ou indiretamente, graças ao voto popular e, como cidadão, é seu dever também cobrar os entes públicos sobre suas ações e por melhorias nas políticas públicas.

É possível também estabelecer diálogo com o poder público por meio do **acesso à informação pública**, que pode ser feito por canais de ouvidoria, portais na internet ou acompanhamento de ofício enviado para o órgão específico com a informação desejada. Por exemplo, se você quiser saber como se dará a aplicação dos protocolos de saúde nas escolas municipais, é possível encaminhar o questionamento via ofício para a Secretaria Municipal de Educação.

Alguns entes do poder público têm **espaços específicos para o diálogo direto** com a população. No caso das Câmaras Municipais, além do diálogo com os vereadores eleitos, é possível requisitar fala na tribuna durante a realização da sessão, como já falado anteriormente.

Estabelecer diálogo com o poder público é uma forma de exercer o controle social e a participação social no dia a dia.

DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Falamos agora sobre os principais espaços para participação, mas sabemos que não basta eles existirem para que, de fato, funcionem como seria o necessário. Abaixo, contaremos um pouco dos desafios que encontramos na participação, não para que sejam fatores desanimadores, mas para que possamos estar preparados para os desafios e sabermos que, na prática e de acordo com cada realidade, é possível pensar estratégias e perseverar.

Os espaços e as formas de participação existem e devemos usá-los, estar presentes! Afinal, se com eles existem dificuldades a serem superadas, sem eles o debate e a reivindicação para uma maior ou melhor participação popular na cogestão da comunidade nem seriam possíveis. Já nos dizia Freire (2005, p. 155), “[...] ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se ps a caminhar”.

Como primeiro ponto, gostaríamos de refletir com você sobre o que é, afinal, participação social, ou participação cidadã. O **que é** no sentido de **como ela se dá na prática**. Por meio da participação, seria feita a redistribuição de poder que permitiria a todos os cidadãos serem ativamente incluídos no futuro, ou seja, serem parte integrante dos processos de decisão que afetam sua vida, como quais políticas públicas serão aprovadas, para que os recursos públicos serão usados, quais informações serão divulgadas, quais benefícios e para quem estarão disponíveis, etc.

A importância da participação da população nas decisões que afetam sua vida, em um regime democrático, é quase unanimidade. Quem ousaria dizer que não é? Mas, como nos alerta Arnstein (2002, p. 216),

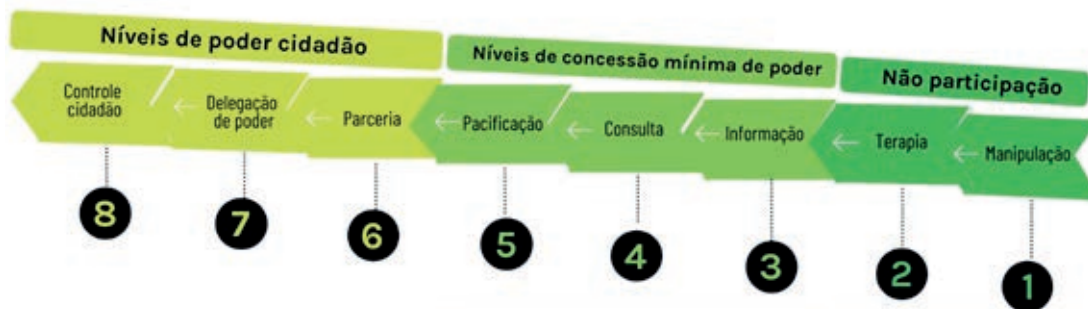
A ideia de participação cidadã se assemelha um pouco a comer espinafre: em princípio ninguém é contra, pois afinal, faz bem à saúde. A participação dos governados no seu governo é, em teoria, a pedra fundamental da democracia – uma ideia muito reverenciada que é vigorosamente aplaudida por quase todos. Porém, o forte aplauso se reduz a leves palmas quando este princípio é defendido pelos grupos dos sem-nada: negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós e brancos pobres. E quando os sem-nada definem participação como a redistribuição do poder, o consenso americano acerca dos princípios fundamentais da nação explode em múltipla oposição direta com nuances raciais, étnicas, ideológicas e políticas.

A autora estava referindo-se aos “sem-nada” dos Estados Unidos na época em que escreveu o texto (1969), que eram aqueles cidadãos que estavam excluídos dos processos políticos e econômicos.

Compreendendo que nem sempre a participação popular ocorre na prática conforme é “pregada”, a autora propôs uma escada para medir o nível de participação social, na qual cada degrau corresponde à amplitude do poder da população em decidir sobre as ações e/ou os programas da gestão pública, entendendo que existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo. Como ela mesmo alerta, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Vamos conhecer?

ESCADA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Figura 1.1 – Níveis da escada da participação cidadã.



Fonte: Miscali (2021, adaptado de Arnstein, 2002).

Na próxima página existe a explicação de como cada um desses três níveis de participação (não-participação, concessão mínima de poder e poder cidadão) se mostra na realidade. Conhecer cada nível e cada degrau da escada nos ajudará a entender se, em nossas práticas de participação social, estamos de fato tendo poder e influência sobre as decisões tomadas na gestão das políticas públicas ou se estamos apenas sendo usados como propaganda, mas sem o real poder de influenciar os rumos dessas decisões.

Quadro 1.1 – Breve resumo do que significam os degraus de participação, segundo Arnstein (2002).

<p>Não participação</p>	<p>Na manipulação e terapia, o objetivo real não é permitir a população participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.</p>	<p>Pessoas são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem o real poder de decisão, apenas para obter o seu apoio a uma ideia pré-estabelecida. Não são disponibilizadas as informações necessárias nem espaço para muitos questionamentos.</p> <p>Outro exemplo seriam grupos de moradores que são instrumentalizados para a realização de campanhas de controle da violência ou de limpeza do bairro (a culpa é somente das pessoas, não da falta de políticas públicas).</p>
<p>Concessão mínima de poder</p>	<p>Nesse nível, existe a possibilidade de os cidadãos ouvirem e serem ouvidos. Mas eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Ou seja, não há garantia de mudança do estado das coisas (<i>status quo</i>). A informação e a consulta são formas de comunicação entre o poder público e a população, porém sem garantia que suas preocupações e ideias serão consideradas. A pacificação é um pouco mais sofisticada pois permite que a população possa exercer certa influência, mas mantendo apenas para os que detêm o poder, o direito de decidir.</p>	<p>Distribuição de cartilha ou de campanha informando os direitos do cidadão; Audiências públicas para informar a política planejada pelo poder público para os próximos quatro anos na área da saúde, sem muito espaço para perguntas ou sugestões de mudança; Consulta pública para coletar opiniões sobre o próximo Plano de Mobilidade Urbana do município.</p> <p>Nesses casos, as pessoas são contadas apenas por números ou materiais distribuídos, e os tomadores de decisão tornam isso a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver “aquelas pessoas” e foram “participativos”.</p> <p>Um exemplo de pacificação seria permitir que a população tenha cadeiras em um conselho importante, mas essa não é maioria para poder valer sua opinião durante uma votação.</p>

Poder cidadão

Nesses degraus, o cidadão que busca a participação detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial. A parceria permite negociar, de igual pra igual, com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. No caso do poder delegado, os cidadãos têm predominância sobre as tomadas de decisão em um plano ou programa particular. Finalmente, o controle cidadão expande ainda mais a posição de poder dos cidadãos, tendo controle e responsabilidade em uma política pública.

As responsabilidades dos cidadãos e das autoridades são compartilhadas por meio de conselhos comuns de políticas públicas ou de comitês de planejamento e mecanismos para solucionar conflitos. O poder delegado pode estar em um conselho comunitário em que a gerência sobre as decisões é da sociedade civil; ou na gestão de parte de um projeto de saneamento básico em um bairro que foi passada para a associação de moradores do local. O controle cidadão seria permitir que uma organização comunitária possa gerir um programa público ou uma organização, assumindo a responsabilidade pela definição das ações e os aspectos gerenciais, sendo capaz de negociar as condições sob as quais “externos” poderão introduzir mudanças, tendo acesso direto a uma fonte de financiamento, por exemplo, sem intermediários.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), baseados em Arnstein (2002).



Fique atento!

Na maioria dos casos onde o poder foi compartilhado, ele foi **reivindicado pelos cidadãos**, não concedido facilmente pela administração municipal. Não há nada de novo nesse processo, faz parte da dinâmica social.

É importante dizer que essa classificação em degraus mostrada acima serve para orientação e reflexão, mas sabemos que os processos são complexos! Um mesmo espaço ou situação de participação popular pode mudar ao longo do tempo, alterando o grau de poder cidadão. Esse pode ser modificado pela entrada de novos atores, mudança na gestão pública, articulações, organização de um certo grupo social, entre outras possibilidades, o que torna cada espaço e processo bem dinâmicos, como nos alerta Carpentier (2018).

Outro ponto que vale destacar é que os últimos níveis da escada sempre irão funcionar melhor se existir uma efetiva **organização popular** na comunidade, **senso coletivo** e **disponibilidade de recursos materiais**. Vamos falar mais sobre isso em seguida.

Para refletir

Pense em algum espaço de controle social do seu município. Você saberia dizer em qual dos degraus de participação que vimos ele se encaixaria melhor? Será que existem experiências, no estado do Rio de Janeiro ou no Brasil, com os maiores níveis de participação? Isso mudou ao longo da nossa história?

OS DESAFIOS PRESENTES NA SOCIEDADE

Existem muitos desafios que podemos nos deparar nessa jornada de busca por participação como poder cidadão. Vamos apenas listar alguns para que possamos estar preparados quando algum (ou mais de um) deles cruzar nosso caminho.

- **Cultura política brasileira** – a história do Brasil é marcada por uma cultura da política autoritária, em que os movimentos sociais pela busca por direitos sempre foram duramente reprimidos, com fortes episódios de violência e de deslegitimação da causa e daqueles que lutaram. Isso gera medo e desconfiança. Além disso, na cultura paternalista ou coronelista, ainda presente, é estimulado que as pessoas não ajam ou não se sintam capazes de construir ou de agir por sua própria organização, mas que dependam de alguém, um “líder”, um “coronel”, que “entende das coisas” para ajudá-las a solucionar seus problemas.
- **Falta de transparência e comunicação do poder público/ desconhecimento da população** – a falta de informação e de capacitação sobre como funciona a gestão pública e como as políticas estão sendo gerenciadas e as formas que a população pode participar são verdadeiras barreiras. O desconhecimento sobre seus direitos, o que cada espaço de controle social tem de potencial e como pode modificar a vida da sua comunidade atrapalham o movimento para a participação. Às vezes, um espaço de controle social pode até permitir um maior poder de decisão e de participação popular, mas a própria comunidade não conhece os mecanismos de reivindicação e de busca por direitos, e o espaço acaba tendo menos potencial do que deveria ou poderia segundo a legislação/regras existentes.
- **Carência de recursos e condições para a participação** – esse ponto é fundamental. Por mais que um grupo queira saber mais e participar da gestão pública, muitas vezes lhe faltam recursos básicos: tempo, pois muitos trabalham e/ou estudam, além das tarefas da casa; dinheiro para transporte e alimentação para estar presente nas reuniões; internet e um equipamento adequado para ter acesso às informações disponibilizadas e se comunicar com outras pessoas e entidades. Nesse

questo, também é importante refletir como os gestores estão se preocupando com isso – os horários das audiências públicas ou reuniões são compatíveis com os trabalhadores? O local escolhido considerou a distância e o transporte que as pessoas terão que pegar?

- **Discriminações diversas** – infelizmente é comum verificarmos que os que hoje detêm o poder e não o querem compartilhar usam diversos artifícios para manter seus privilégios. Um desses traços que podemos observar nos espaços é a deslegitimação (deboche, inferiorização, ofensa) de certos grupos, que podem ter foco na etnia/raça, gênero, sexualidade, classe, idade, escolaridade, religião, entre outros tantos.
- **Senso coletivo, pertencimento e engajamento** – também se faz necessário considerar os aspectos subjetivos, emocionais, que se relacionam com os aspectos práticos. O estímulo à competição que faz parte do modelo de sociedade que vivemos hoje gera desconfiança e individualismo, que são graves obstáculos para qualquer solução coletiva. A participação popular não pode servir a interesses egoístas, mas a interesses da coletividade, do bem viver. Temos que ter cuidado com representações da comunidade que não representam ninguém ou foram cooptados para servir aos interesses dos que já estão no poder, perpetuando a opressão. Para isso, atitudes que gerem a sensação de pertencimento, de identidade e de coletividade são nossos aliados.

VAMOS ENTÃO DISCUTIR O QUE É INCIDÊNCIA POLÍTICA E QUAIS SÃO OS CAMINHOS PARA CHEGAR A ELA?

Essas palavras traduzem um processo complexo. Incidir, segundo o dicionário, é “[...] pesar, afetar ou ter efeitos sobre; recair, atingir.” (Dicionário Oxford de português). Damos o adjetivo “político” àquilo que se refere a ações que afetam a coletividade da sociedade, a coisa pública. Segundo Carreira (2007, p. 80), pode-se assumir como processo de incidência política aquele que “[...] busca ‘influenciar’, ‘alterar rumos’, ‘gerar impactos no processo de tomada de decisão’ com relação à criação, ao desenvolvimento, à avaliação, à correção e ao monitoramento de uma política pública”.

Influenciar políticas públicas não é algo simples e, para ter o efeito desejado, precisa ser bem planejado, entendendo que é um processo de contínuo aprendizado. Como coloca Carreira (2007, p. 79): é necessário buscarmos analisar nosso processo de incidência por um caminho que “[...] nos ajude a perceber o caminho trilhado, aprender com nossos erros, derrotas e insuficiências, identificar desafios, rever estratégias quando necessário e reconhecer e celebrar as nossas pequenas e grandes conquistas”. Pequenos passos são parte do caminho dos grandes passos, e, em cada realidade, aquele mesmo passo poderá ter uma importância diferente.

Mas... incidir em quê? Quais são as possibilidades?



Em alguma etapa do ciclo de uma política pública (criação, construção, implementação, monitoramento, avaliação e correção/ajustes).

Exemplo: aprovação de propostas no orçamento público, realização de uma ação reivindicada pela sociedade.



Na criação ou na garantia de espaços e de formas institucionalizadas de participação social ou diálogo com o poder público.

Exemplo: exigência de audiência pública para debate do orçamento público ou prestação de contas; criação de um conselho de meio ambiente; garantia da **publicização** das atas das sessões da Câmara de Vereadores.



Dicionário - **Publicização** é divulgação; ação de fazer com que algo se torne público; realizar publicidade.



Para barrar retrocessos na legislação ou em políticas públicas já em implementação, evitando o comprometimento de conquistas sociais.

Exemplo: movimento para barrar a recategorização de uma Unidade de Conservação para uma de menor proteção.

DISPUTA, CONQUISTAS E RETROCESSOS. NADA ESTÁ GARANTIDO!

É sempre bom lembrar que, em uma sociedade, a realidade constrói-se por meio das ações das pessoas e dos coletivos, que agirão segundo seus interesses. Os diferentes grupos sociais existentes vão disputar as políticas públicas que melhor atendam seus interesses e demandas, e essa relação nem sempre é amistosa.

Logo, as conquistas, uma vez alcançadas, não estão garantidas e podem mudar dependendo das circunstâncias. Não devemos ter a ilusão que o Estado é um ente único, que todos que hoje estão no poder público pensam igual.

Na construção de nossas estratégias políticas, devemos considerar as contradições, conflitos e diferenças internas presentes neste Estado, na perspectiva de identificar e aproveitar oportunidades e conjunturas favoráveis, construir alianças possíveis e obter avanços comprometidos com uma agenda de interesse público. (CARREIRA, 2007, p. 80)

PONTOS IMPORTANTES NEM SEMPRE CONSTATADOS: RECONHECIMENTO, LEGITIMIDADE E CAPACIDADE DE CONVOCATÓRIA E ARTICULAÇÃO

O que chamar de **conquista**? Devemos estar atentos para captar as pequenas vitórias. Como dissemos antes, influenciar políticas não é tarefa simples e nem rápida, por isso, a paciência e a perseverança precisam permanecer ativas! Uma das estratégias para que uma negativa não se transforme em frustração e desânimo é reconhecer os pequenos passos.

Para além daquela aprovação de uma proposta que fizemos ou ver alguma ação que elaboramos virar realidade, o que mais podemos considerar um avanço? Listamos aqui abaixo algumas possibilidades, mas convidamos você a pensar em outras possibilidades também.

- ✓ *Ganho de força política e legitimidade:* reconhecimento do poder público que esse grupo ou causa merece credibilidade e suas propostas devem ser ouvidas.
- ✓ *Ganhos de reconhecimento público e capacidade de convocatória e de articulação:* pelo reconhecimento como sujeito importante e que historicamente luta por aquela causa ou naquele espaço por outras instituições e movimentos. Isso pode ser fundamental como estratégia para avanços futuros.
- ✓ ...

JUNTOS SOMOS MAIS FORTES

A **articulação** é a base para qualquer movimento da sociedade em prol de uma incidência política. A participação nos espaços institucionalizados só ganha força e sentido se articulada a uma ação permanente de organização, de formação e de mobilização social que monitore, proponha e exerça pressão quando necessário.

UMA METODOLOGIA PARA A INCIDÊNCIA POLÍTICA

Inspirados na metodologia proposta por Carreira (2007), elencamos abaixo seis momentos que fazem parte do processo para a incidência política. De **nenhuma forma, eles constituem-se como passos lineares**, entendendo que a intervenção pode começar em qualquer etapa, dependendo do problema ou da questão sobre a qual se quer agir.

Por exemplo, pode ser que a política pública que responderia à demanda que levantamos em nosso bairro não exista ainda, e isso nos pode levar a um tipo de intervenção para que ela seja elaborada. Outra possibilidade seria que a política necessária já existe, mas ela não está sendo executada da forma como deveria – o que exigirá uma estratégia diferente do primeiro caso.

Figura 1.2 – Momentos para a incidência política.



Fonte: Elaborada pelos autores (2021). Adaptado/inspirado em Carreira (2007) e Morgado e Gozetto (2019).

1º momento – Diagnóstico da situação e planejamento: aqui o objetivo é identificar as demandas e problemas prioritários ou mais estratégicos para buscar a alteração dos rumos da política pública. Essa fase engloba um diagnóstico daquela situação problema, para o qual podem ser necessárias idas a campo, escuta e registro de relatos ou busca de dados em diversas fontes. Além disso, é nesse momento que as estratégias e os passos do caminho são planejados e, para isso, será necessária uma identificação dos responsáveis que terão que ser acionados para a incidência e também os possíveis parceiros.

Pontos importantes para serem pensados neste momento:

- O que queremos como mudança na sociedade? (ex.: queremos saneamento básico para todos);
- Estabelecimento de prioridades e objetivos claros, específicos (ex.: daremos prioridade aos bairros sem nenhuma rede de esgoto; nosso objetivo será a construção da rede e uma Estação de Tratamento de Esgoto);
- Mapeamento do processo decisório (o que precisa ser feito e por quem) (ex.: Secretaria de Meio Ambiente, Agenersa, Comitê de Bacias, concessionária);
- Identificação e estabelecimento de parcerias (ex.: associações de moradores, especialistas, coletivos com causas afins/comuns);
- Estabelecimento das ações e/ou atividades que serão necessárias realizar, entendendo que isso pode mudar ao longo do percurso real do processo de incidência (ex.: buscar dados no Snis ou IBGE, conversar com associações de moradores, ver quando será a próxima reunião do comitê de bacias ou do conselho de meio ambiente, e por aí vai...).

2º momento - Elaboração da situação de caráter público: tornar o problema ou a questão selecionada em algo público, ou seja, de conhecimento da comunidade. Isso é importante para que sua causa seja legitimada e ganhe força como causa coletiva, da sociedade (ex.: divulgação de informações sobre o tema nos meios de comunicação, fazer uma passeata, fazer um encontro para debater o tema, entre outras possibilidades).

3º momento - Incorporação do problema pela sociedade: a situação ou a questão problema elencada passa a aparecer como um problema daquela comunidade, ou seja, em eventos, conferências, conselhos, nas reivindicações públicas, etc. Nesse momento, é importante a organização dos coletivos para levar essa causa como demanda nos espaços e nos eventos de debate, e começar a elaboração de propostas.

4º momento - Elaboração da política pública: a questão é incorporada na agenda pública, há a apresentação e o diálogo com o poder público para desenho da política pública que contribui para a solução do problema apresentado (ex.: apresentação e aprovação de propostas ao orçamento público).

5º momento - Implementação e monitoramento da política pública: aqui a ação é para que as propostas elaboradas e aprovadas da política pública virem realidade, sejam de fato executadas (ex.: monitoramento do Diário Oficial e do Portal da Transparência - orçamento público, monitoramento das metas estabelecidas, cogestão nos espaços instituídos).

6º momento - Avaliação da política pública: nesse momento, é feita a avaliação se a política pública executada está contribuindo para solucionar o problema apresentado inicialmente, se há falhas, se precisa de ajustes. Ou seja,

analisar seus impactos na comunidade (ex.: divulgação de um relatório com os resultados alcançados – mídia ou em diálogo com o poder público, entrevistas, comparação de dados).

ESTRATÉGIAS

As estratégias são caminhos, possibilidades que podem ser usadas dependendo do contexto. Por isso, elas não são exclusivas de um momento ou outro acima elencados, mas podem ser acionadas em qualquer um deles, ou em mais de um, a serem pensadas de acordo com cada realidade. Seguem abaixo algumas, mas cada grupo pode pensar em outras:

- o **Diálogo com o poder público** – reuniões, participação em audiências, em espaços institucionalizados (comissões, conselhos, etc.);
- o **Mobilização** – passeatas, abaixo-assinado, campanha pública, boicote, cartas ao poder público e posicionamentos públicos;
- o **Produção e troca de conhecimento** – eventos (seminários, fóruns, encontros, etc.), encontros com especialistas, intercâmbios;
- o **Comunicação** – elaboração e divulgação de materiais de comunicação na mídia ou em meios de comunicação e divulgação próprios;
- o **Articulação com outras entidades.**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse tema nos traz muitas informações e muitos desafios! Mas, como falamos bastante durante esse texto, conhecimento é poder. Nosso objetivo, com esse capítulo, foi dar algumas bases para a própria vivência e prática da luta por direitos e políticas públicas que faremos nas nossas realidades. O debate e a troca de experiências e estratégias serão sempre de rico aprendizado, que complementam e muito tudo o que foi trazido aqui.

Nos vemos na busca pela incidência para a transformação social!



VAMOS PRATICAR?

Pense em um problema ou em um conflito ambiental existente na sua comunidade (lembrando que aqui consideramos ambiental tudo que envolve um ambiente saudável, não apenas os aspectos naturais).

- 1 - Quem você chamaria para organizar uma ação para resolver essa questão?
- 2 - Quais instâncias do poder público estão envolvidas para a solução da questão apontada? (Secretarias, concessionárias, câmaras)?
- 3 - Quais espaços de controle social você poderia acionar para te ajudar nessa solução?
- 4 - Faça um passo a passo, com pelo menos três passos, das estratégias que você e seu grupo usariam para incidir na política pública, para alcançar a solução esperada para o problema ou conflito levantado.

PRÓXIMOS PASSOS...

Agora que você já aprendeu sobre a importância da participação e do controle social, os espaços para isso e as estratégias para a incidência política, vamos começar a nos aprofundar sobre alguns desses aspectos.

O próximo tema é sobre **CONSELHOS MUNICIPAIS**, quando aprenderemos mais sobre o que são conselhos gestores de políticas públicas, suas características, potenciais e desafios para o controle social e incidência política.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. Uma Escada da Participação Cidadã. **PARTICIPE**: Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

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. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Participação Social**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/participacao-social>. Acesso em: 10 out. 2021.

CARPENTIER, Nico. Além da escada da participação: ferramentas analíticas para a análise crítica dos processos midiáticos participativos. **Revista Mídia e Cotidiano**, [s. l.], Artigo Seção Livre, v. 12, n. 3, dez. 2018.

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.

CICONELLO Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: OXFAM (org.). **From Poverty to Power**: How Active Citizens and Effective States Can Change the World. [s. l.]: Oxfam International, 2008.

DEMOCRACIA. **USP**, São Paulo, 12 jul. 2022. Disponível em: http://nupps.usp.br/downloads/relatorio/Anexo_02_Democracia-verbete.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista Nau Social**, [s. l.], v. 4, n. 6, jan./dez. 2013.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**: reencontro com a Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 245 p.

LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil. In: JEROEN, Klink (org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. (cap. 11, p. 259 e 287).

MISCALI, Sandra de Souza Rangel. **Juventudes em cena**: diálogos sobre Educação Ambiental e participação juvenil na Bacia de Campos. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, UENF, Campos dos Goytacazes, 2021.

CONSELHOS MUNICIPAIS



Autoras:

Edileny de Souza Villaça Gomes
Sandra Rangel de Souza Miscali

APRESENTAÇÃO

No capítulo anterior, Espaços de Controle Social e Incidência Política, abordamos a importância e as diversas formas de exercer o controle social e realizar incidência política nos municípios. Desta forma, conclui-se que a participação é imprescindível para a construção de uma sociedade justa e sustentável.

Os diversos impactos ocasionados pela indústria de petróleo e gás, na maioria das vezes, são tratados pelo poder público por meio das políticas públicas. Isto decorre da gestão socioespacial ser responsabilidade do Estado e, de modo geral, do município. Aumento populacional, aumento do tráfego de veículos, remoção de comunidades, aumento de áreas sem infraestrutura e até aumento das receitas municipais por conta dos royalties, dentre outros impactos, serão geridos pela gestão municipal. Logo, os conselhos municipais, que são **conselhos gestores de políticas públicas do município**, são espaços fundamentais para o debate desses impactos e suas consequências.

É possível observar que as áreas com população economicamente desfavorável recebem menos atenção em relação às políticas urbanas e ambientais do que as demais, quando deveriam ser priorizadas. Por isso, o controle social deve ser uma forma dos vários grupos sociais que vivem no município apresentarem e terem suas demandas atendidas.

A proposta deste capítulo é contribuirmos para a participação democrática; afinal, o exercício da cidadania vai além do voto no processo eleitoral. Participar das decisões da gestão pública é um direito e um dever, à medida que, a partir dela, a comunidade não só monitora e fiscaliza as ações governamentais, como disputa de forma democrática que as questões socioespaciais e ambientais sejam priorizadas.

A participação nos espaços dos conselhos municipais engloba as ações do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formulação de propostas, aplicação das políticas e avaliação (no capítulo dois do Eixo 1 você encontra mais sobre o tema). Assim, é possível neste espaço de controle social propor, debater e fiscalizar o planejamento, a execução e os resultados das políticas públicas.

Figura 2.1: Os conselhos e o ciclo de políticas públicas.



Fonte: Associação Raízes (2021).

A fim de contribuir com a sua atuação nos conselhos, você encontrará neste capítulo o conceito, os tipos e as formas de participação nestes espaços. Vamos compartilhar experiências e propor reflexões sobre nossa cultura política, a importância dos espaços de controle social e os desafios para a participação da sociedade civil.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS E O CONTROLE SOCIAL

Os conselhos permitem que a população tenha a possibilidade de apresentar novas demandas, prioridades, discutir e inferir sobre o orçamento e a implementação das políticas públicas. O conselho é um elo forte que temos para dialogarmos com os nossos representantes políticos e nele definirmos a destinação e o uso dos recursos públicos que serão investidos para nossa qualidade de vida.

Como vimos no capítulo anterior, no Brasil, a construção democrática e, por conseguinte, o alcance da cidadania, foi possível graças a um alargamento dos direitos democráticos previstos na Carta Magna de 1988, conhecida também como “Constituição Cidadã”. Ela nos forneceu um dos principais mecanismos de deliberação coletiva que foi criado a partir de diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado Brasileiro, o **Conselho de Políticas Públicas**.

Para Gohn (2001), a Constituição de 1988 estabeleceu os conselhos de gestão setoriais nas políticas sociais. Esses conselhos são inovações democráticas no campo das políticas públicas ao estabelecerem espaços de interlocução permanente entre o poder público e a sociedade civil organizada.

É bastante comum, quando conhecemos um pouco mais sobre as políticas públicas, escutarmos falar sobre sociedade civil. Mas você já se perguntou o que é a sociedade civil? Essa temática é muito pesquisada pelo campo das ciências políticas e sociais e muitos teóricos fizeram considerações importantíssimas sobre o tema. Uma delas é da socióloga Maria da Glória Gonh (2001), essa menciona que a sociedade civil organizada é parceira permanente na **participação cidadã**. A chamada “comunidade” é tratada como um sujeito ativo, e não como coadjuvante de programas definidos de cima para baixo na elaboração e execução das políticas públicas.

A Prof.^a Vera Alves Cepêda explicou de forma bem didática que sociedade civil expressa a coletividade e o mundo dos indivíduos, que se agrupam por afinidades, gêneros, classes, religiões. O conceito também pode ser entendido como uma coletividade de indivíduos ligados entre si por uma rede ou sistema de relações sociais que possuem interesses comuns.

Saiba mais!



Assista no Youtube o curso sobre a FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS: “O Papel dos conselhos e conselheiros municipais”
https://www.youtube.com/watch?v=Bc5YLcue_EA&t=148s



QUAL A DEFINIÇÃO DE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

A palavra conselho tem origem no latim *consilium*, significa “opinião, plano”, de *consultare*, “perguntar, refletir, considerar maduramente”.

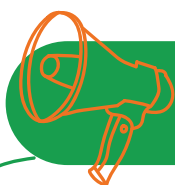
Segundo o dicionário online de português¹, conselho é definido como:

- Recomendação; parecer, aviso que se oferece a alguém em relação ao que essa pessoa deve, ou não, fazer numa certa situação: vou seguir seu conselho!
- Comissão; reunião de pessoas que busca deliberar ou solucionar um assunto; conselho de pais e mestres;
- Grupo de pessoas que, indicadas ou eleitas, presta consultoria em variados assuntos, no âmbito público ou privado: Conselho de Segurança Pública;
- Diretoria; grupo do qual faz parte os diretores de uma empresa: conselho administrativo;
- Assembleia; local onde se reúnem os ministros;
- Prudência; em que há sensatez, bom senso: um sujeito de conselho;
- Decisão tomada após muita reflexão: não se comportava com conselho.

¹ <https://www.dicio.com.br/conselhos/>

Os conselhos de políticas públicas configuram-se como novo modelo de relação entre Estado e sociedade, inaugurando formas de participação social por meio do exercício democrático do controle social. Tal novidade se dá, sobretudo, pela formalização de um novo modelo institucional de gestão que possibilita a intervenção direta do cidadão no planejamento e nas decisões acerca das políticas públicas. Temos, a partir deste marco instituído pela Constituição Federal de 1988, a emergência de conselhos de políticas setoriais paritários, ou seja, compostos pelo mesmo número de representantes da sociedade civil e do poder público.

A Constituição Cidadã também preconiza as condições necessárias para a criação dos conselhos de saúde, meio ambiente, educação, assistência social, entre outros, por meio do processo de descentralização das políticas públicas entre a União, estados e municípios. Os conselhos inseridos nas três esferas de governo podem ser consultivos, deliberativos, reguladores e efetivos nos processos decisórios de gestão.



Fique atento!

Para melhor compreensão sobre a importância dos conselhos, podemos dar o exemplo da Política de Assistência Social. Nenhuma verba pública utilizada nessa política pode ser aplicada pelo governo sem aprovação do respectivo plano de trabalho pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Ou seja, a sociedade, por meio de seus representantes tem poder de definir onde, como e de que forma o dinheiro público será aplicado.

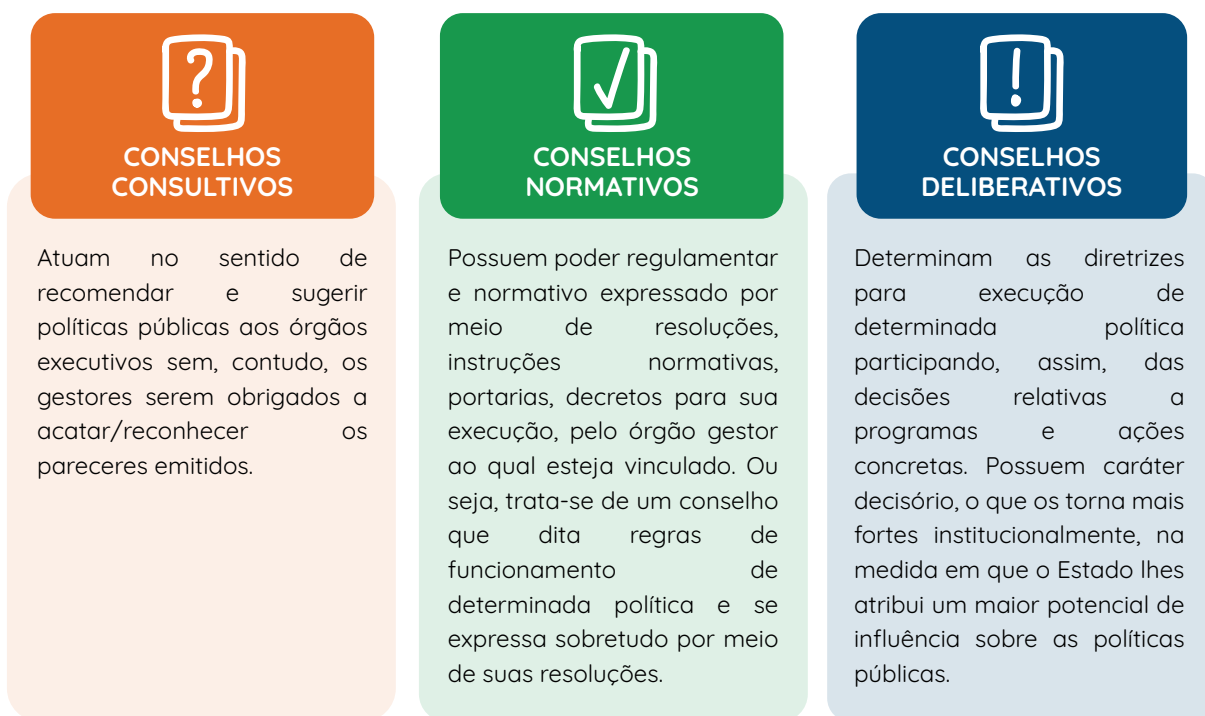
Os conselhos constituem-se em espaços públicos (não estatais), pois são compostos pela sociedade e pelo Estado, e possibilitam a manifestação de interesses coletivos na construção da agenda pública. Na definição dos interesses da coletividade, também expressam formas de diálogos e reflexões sobre temas específicos e de interesse público, sendo possível uma atuação mais consistente focada no interesse de cada segmento que compõe a sociedade. São espaços de reflexão e construção coletiva, significando oportunidades de redefinição de ações, valores, consensos e, sobretudo, construção de identidades sociais, intervindo diretamente na definição das políticas e agendas de governo, conseqüentemente, no nosso cotidiano, nas demandas vivenciadas pela sociedade civil.

É muito importante esclarecer que as ações dos conselhos de políticas públicas devem priorizar o planejamento/proposição de políticas de Estado em prol da coletividade. A partir desse entendimento, mesmo que haja mudanças de governo, os interesses da coletividade serão mantidos e os ideais de determinada política pública permanecerão.

ENTENDENDO MELHOR OS CONSELHOS

Os conselhos podem ser consultivos, deliberativos e normativos, acumulando ou não estas atribuições. Essa classificação **quanto a sua natureza** pode estar definida na legislação federal como, por exemplo, no caso dos Conselhos de Saúde, de Assistência e da Criança e Adolescente. Em outros casos, os conselhos dependem do que prevê cada legislação municipal. Vejamos agora de modo mais detalhado as características de cada função.

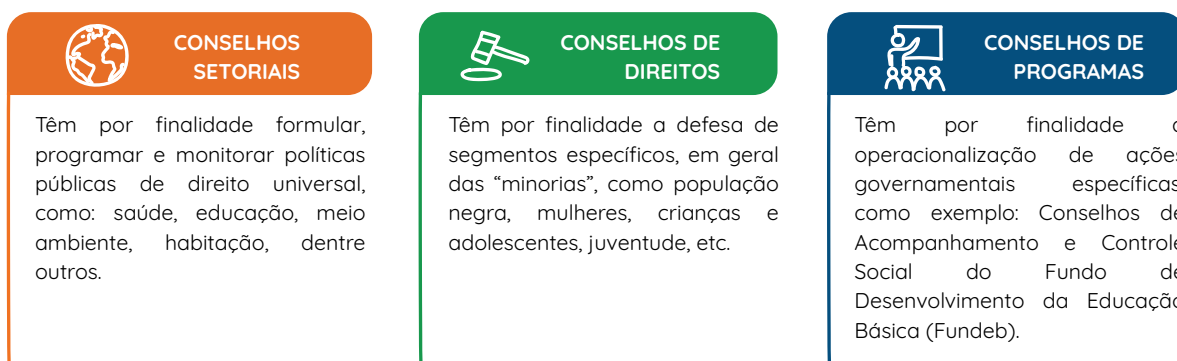
Figura 2.2: Classificação dos conselhos quanto à natureza.



Fonte: Associação Raízes (2021), adaptado de Ipea (2014).

Os conselhos nem sempre possuem finalidade única e sua **classificação, segundo seus objetivos**, variam de acordo com suas propostas, bem como seu interesse social.

Figura 2.3: Classificação dos conselhos quanto à finalidade.

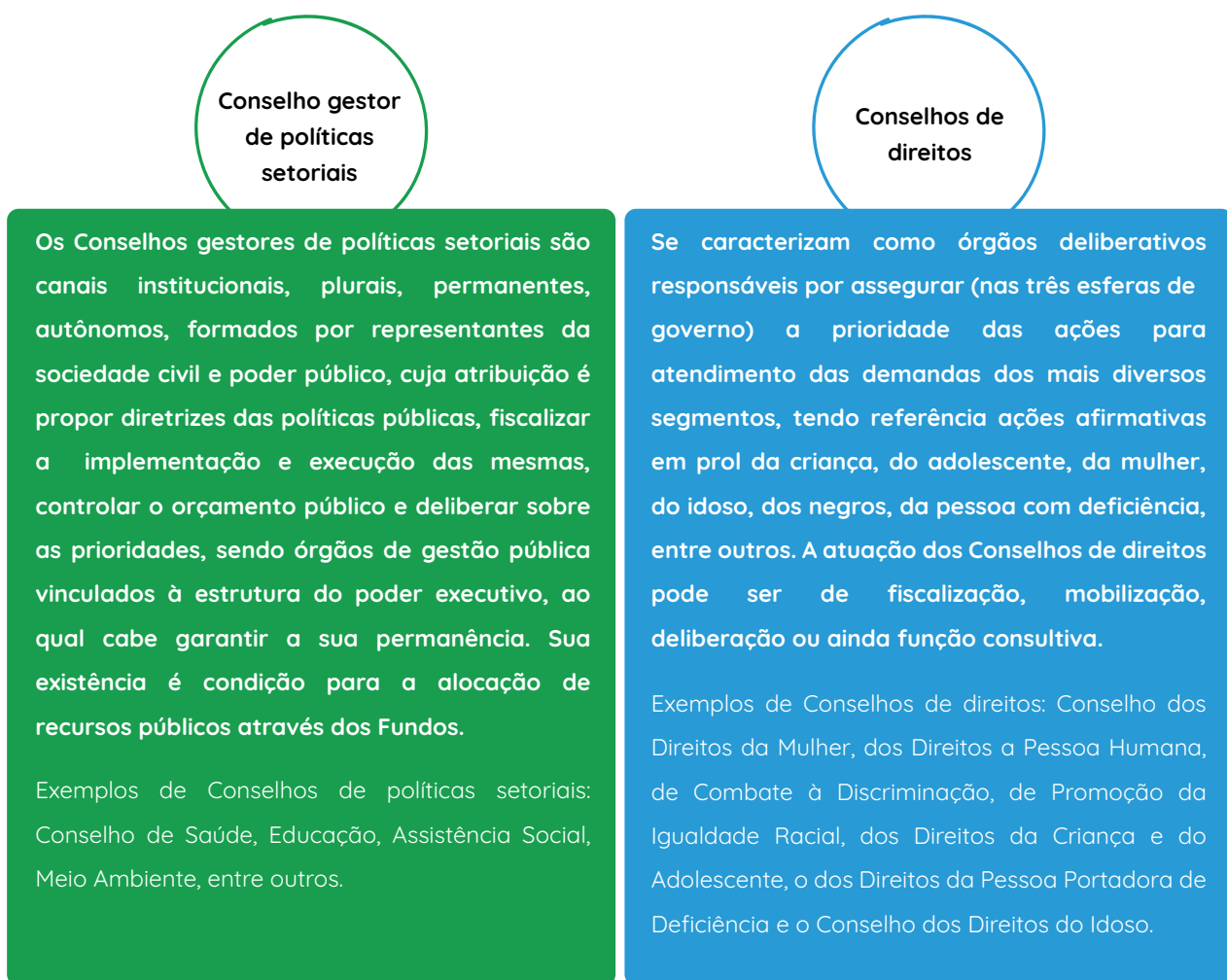


Fonte: Associação Raízes (2021).

Os conselhos de políticas setoriais são responsáveis pela formulação de políticas públicas de determinado setor, como educação, assistência, saúde, planejamento urbano, meio ambiente, entre outros.

Os conselhos de direitos são responsáveis pela defesa de direitos de uma população específica, em geral, grupos marginalizados que supõem demandar políticas específicas, ou seja, ações afirmativas, para garantia da equidade. Destaca-se que ações afirmativas são entendidas aqui como ações que promovam os grupos minoritários e garantam de fato os seus direitos.

Figura 2.4: Conselho gestor de políticas setoriais x conselhos de direitos.



Para refletir

Você já parou para pensar quais conselhos existem na sua cidade? Você saberia classificá-los de acordo com as suas finalidades?

POR QUE PARTICIPAR DOS CONSELHOS?

Por meio da participação nos conselhos, podemos monitorar e avaliar como as políticas públicas são gerenciadas pela administração pública. Neles, podemos verificar se os programas e planos de ação previstos no **Plano Plurianual** foram realizados e acompanhar a execução física e orçamentária da política pública.



Dicionário - **Plano Plurianual** consiste num instrumento de planejamento estratégico do orçamento público, com duração de quatro anos. Apresenta diretrizes, objetivos e metas, além de criar programas e ações que possibilitarão o alcance dos objetivos. Vocês saberão mais sobre ele no próximo capítulo, sobre orçamento público!

Destaca-se que é imprescindível que os conselhos acompanhem e avaliem se o governo previu os recursos necessários para determinada política, e se a execução foi realizada conforme o planejamento. Se não executou, é necessário identificar os motivos. Ou seja, a arrecadação não foi suficiente? Ou o planejamento não foi bem feito? De qualquer forma, os conselhos têm um papel importante nesse monitoramento e devem requisitar do poder público a publicidade e a transparência dos gastos.



Fique atento!

Para efetiva participação e eficácia das ações, os conselheiros devem ter amplo conhecimento da área que representam e autonomia para tomada de decisões. Cabe a eles se manterem sintonizados com os interesses da população, devendo assim ter capacidade de propor soluções e tomar decisões frente às questões apresentadas ao conselho. Aos representados pelos conselheiros da sociedade civil e do poder público, cabe acompanhar os trabalhos dos conselhos, exigindo de cada conselheiro empenho e compromisso.

COMPREENDENDO A ATUAÇÃO (PRÁTICA) DE ALGUNS CONSELHOS:

Conselho de Alimentação Escolar (Conselho de programa)

- Controla o dinheiro para a merenda. Parte da verba é oriunda do Governo Federal e outra parte da gestão municipal (prefeitura);
- Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas;
- Analisa a qualidade da merenda comprada;
- Verifica se os alimentos estão bem guardados e conservados.

Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família (Conselho de programa)

- Controla os recursos do programa;
- Verifica se as famílias do programa atendem aos critérios para fazer parte;
- Verifica se o programa atende com qualidade às famílias cadastradas;
- Contribui para a manutenção do cadastro único.

Conselho Municipal de Saúde (Conselho de políticas setoriais)

- Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais;
- Participa da elaboração das metas para a saúde;
- Controla a execução das ações na saúde.

Conselho dos Direitos da Mulher (Conselho de direitos)

- Fiscaliza para que se cumpra a legislação que atende aos interesses das mulheres;
- Promove atividades que objetivem a defesa dos direitos da mulher, a superação das mais diversas formas de violência contra a mulher;
- Sugere ao poder executivo e ao legislativo, projetos e leis que ampliem os direitos da mulher.

Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conselho de direitos)

- Zela pela garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente;
- Propõe políticas públicas que garantam o acesso de crianças e adolescentes de modo prioritário aos seus direitos;
- Mobiliza instituições da sociedade e poder público para defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes;
- Fiscaliza as políticas públicas de atendimento às crianças e aos adolescentes.

Então, as ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS são:

- Formular, acompanhar, fiscalizar e avaliar a política pública zelando pela sua execução;
- Elaborar proposições com objetivo de aperfeiçoar a legislação referente à política pública em questão;
- Apontar prioridades a serem incluídas no planejamento de políticas de Estado no que se refere à defesa dos interesses do segmento defendido;

- Zelar pelo cumprimento das normas constitucionais e demais estatutos, referente à política setorial em debate devendo denunciar à autoridade competente e ao Ministério Público o seu descumprimento;
- Fiscalizar as instituições governamentais e não governamentais conforme disposto nas leis vigentes;
- Apoiar, incentivar e propor a realização de eventos, estudos e pesquisas voltados para a proteção, promoção e defesa dos direitos;
- Realizar a inscrição de instituições governamentais e não governamentais em seus cadastros, de modo a acompanhar e fiscalizar a execução de suas políticas;
- Indicar prioridades para destinação de valores depositados nos Fundos de direitos;
- Elaborar e aprovar planos e programas em que está prevista a destinação dos recursos oriundos dos Fundos;
- Zelar pela descentralização político administrativa e pela participação de organizações representativas dos segmentos na implementação de políticas, planos, programas e projetos;
- Elaborar seu Regimento Interno;



Fique atento!

Frequentemente, os conselhos de direitos são confundidos com órgãos de atendimento aos usuários de serviços públicos que tiveram seus direitos violados. Desta forma, é importante esclarecer que os conselhos não atuam como órgãos de investigação e que cabe aos conselhos acolherem as demandas da comunidade e repassar às instâncias competentes, como Ministério Público, delegacias, Defensoria Pública, Conselhos de Classe, etc.

Para aprofundarmos o conhecimento vejamos a seguir o papel de importantes órgãos de fiscalização.

Saiba mais!



INSTÂNCIAS ADEQUADAS PARA CASOS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS:

Conhecendo melhor o papel dos conselhos e que estes não são instâncias de investigação, destacamos as funções de alguns órgãos importantes do sistema de garantia de direitos. São eles:

MINISTÉRIO PÚBLICO:

Definido pela Constituição Federal de 1988 pelo Art. 127, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas funções institucionais são: zelar pelo efetivo respeito pelos poderes públicos, pelos serviços de relevância pública e também pelos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia.

DEFENSORIA PÚBLICA:

Responsável pela prestação de assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão que não tenha condição de pagar pelos serviços de um advogado.

TRIBUNAL DE CONTAS:

Os Tribunais de Contas funcionam como órgãos fiscalizadores auxiliares do Poder Legislativo.

CONSELHOS DE ÓRGÃOS DE CLASSE:

São órgãos responsáveis pela fiscalização e regulamentação do exercício profissional de suas respectivas categorias, mas também atuam como instâncias de controle social, a exemplo da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), CRM (Conselho Regional de Medicina), CRESS (Conselho Regional de Serviço Social) e outros.

COMO CRIAR UM CONSELHO?

Inicialmente, é importante ressaltar que o Governo Federal, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu mecanismos que regulam a criação dos conselhos por meio de legislações complementares, convencionando entre os Ministérios, e assim com estados e municípios, seus parâmetros de criação e de funcionamento.

Um conselho deve ser criado por lei de iniciativa do Poder Executivo. Ou seja, o projeto de lei para criação de um determinado conselho deve ser proposto à Câmara de Vereadores pelo(a) Prefeito(a). O Poder Legislativo, então, deve aprovar para que o conselho exista oficialmente.

Vamos ver então a seguir os passos para criar um conselho:

Primeiro Passo

É necessário fomentar a mobilização da comunidade em torno do tema que se deseja criar o conselho. Desta forma, uma boa sugestão é a realização de um evento onde possam ser debatidos os direitos de determinado setor ou segmento (mulher, idoso, criança, meio ambiente, saneamento, etc.), como: conferência, fórum de debates, audiência pública ou seminário.

A partir deste primeiro passo, sugere-se ao final do evento a constituição de uma comissão composta por representantes governamentais e da sociedade civil a fim de que seja elaborado por esta um projeto de criação do conselho. A proposta deverá ser elaborada a partir de reuniões realizadas na comunidade e encontros dos representantes dos setores/segmentos afins, devendo ser entregue ao(à) prefeito(a) quando finalizada.

No projeto de criação do conselho construído pela comissão composta pela sociedade civil e governo deverá constar sua finalidade, suas atribuições, composição, como se dará a escolha dos conselheiros e eventual destituição de algum membro. Regulará também seu funcionamento e alternância de representatividade na presidência entre conselheiros governamentais e não

governamentais, entre outros assuntos pertinentes às atribuições, estrutura e funcionamento do conselho.

Ressaltamos que é importante a criação da lei do fundo do conselho, destinando recursos para a realização das políticas públicas relacionadas ao conselho a ser criado. Assim, esta deve ser apresentada juntamente com a lei de criação do conselho de política, de modo a garantir a instituição do dispositivo adequado para alocação de recursos.

Próximos passos

Depois de apresentada a proposta de lei para criação do conselho ao(à) chefe do Poder Executivo (o/a prefeito/a), este(a) deverá encaminhar o anteprojeto à Câmara de Vereadores para que em âmbito legislativo seja também debatido e transformado em lei.

Tornando-se então lei, o/a prefeito/a deverá instituir uma comissão composta por representantes governamentais que deverá realizar as eleições das instituições representantes da sociedade civil que farão parte da composição do conselho.

Significativo ressaltar que a eleição deverá ter ampla divulgação, sobretudo de suas regras, local, data, horário, público votante, inscrição de candidatos, processo eleitoral, apuração e divulgação de resultados.



Fique atento!

Apesar de ser um passo fundamental, a aprovação da lei de criação do conselho municipal não garante que este vá funcionar; muitos conselhos ficam “só no papel” e não são efetivados. Por isso a mobilização da comunidade é tão importante tanto no início como no acompanhamento do funcionamento do conselho.

Finalizada a etapa da eleição dos representantes da sociedade civil e da indicação pelo/a prefeito(a) dos representantes governamentais, deverá ser escolhida a data para instituição oficial do conselho.

Importante que seja viabilizada uma **capacitação** a qual os conselheiros deverão ser submetidos antes de assumirem suas funções. Inicialmente, essa capacitação deve ser fornecida pelo governo. Após a constituição dos conselhos e seus respectivos fundos, esta capacitação poderá ser custeada pelo fundo, atendendo assim aos objetivos de formação continuada dos conselheiros.

Como última etapa do processo de criação, após a posse dos conselheiros, deverá ser agendada a primeira plenária para elaboração e aprovação do **Regimento Interno**.

Saiba mais!



O Regimento Interno constitui-se instrumento que define a estrutura dos conselhos, devendo garantir:

- Plenária: participantes da assembleia;
- Corpo deliberativo: membros com direito a voto;
- Secretaria executiva: cargo administrativo a serviço do conselho com papel importante na rotina de trabalho do mesmo. Encarregado de ações tais como: elaboração de atas, manutenção e conservação de arquivos de trabalho do conselho, encaminhamento das deliberações do conselho, além de convocações;
- Presidência: responsável pela coordenação dos trabalhos do conselho. A escolha do presidente é feita de modo autônomo pela plenária. O que pode ser definido previamente pelo conselho e exposto em sua referida legislação é a alternância entre representantes da sociedade civil e poder público a cada biênio;
- Comissões permanentes: responsáveis pela articulação de políticas e programas de interesse temático do conselho visando assessorá-lo a partir do fornecimento de subsídios de discussão para as deliberações a respeito das políticas públicas;
- Comissões provisórias: responsáveis também pela articulação de políticas e programas de interesse temático do conselho, porém diferenciam-se das comissões permanentes pelo seu caráter excepcional e pontual.

NOTA: o período de mandato do conselho ficará a critério de cada estado ou município. No entanto, em geral, os conselhos nacionais consideram 2 (dois) anos como prazo médio de referência.

FUNDOS PÚBLICOS \$\$\$

A atuação dos conselhos está articulada aos fundos públicos. Os fundos surgiram como oportunidade de contemplar a sociedade na gestão dos recursos públicos, ou seja, o dinheiro do povo não fica sob estrito controle dos governos. Essa foi uma importante alteração no modo de gestão dos recursos após a Constituição Federal de 1988. Inaugurou-se assim um tempo de oportunidade de transparência na utilização dos recursos.

O que são?

Fundos são dispositivos **criados por lei**, cujos recursos alocados devem ser destinados ao atendimento das **demandas de políticas** a eles vinculadas.

Os conselhos, após deliberação, definem sobre a distribuição de tais recursos, sendo destinados a atender objetivos e serviços específicos.

Exemplo: se o Conselho de Meio Ambiente delibera a respeito de um projeto de recuperação de uma área degradada, o seu respectivo fundo deverá financiá-lo por meio de seus recursos. Se quer desenvolver uma ação por meio de palestras e visitação nas escolas e comunidade sobre a proteção do meio ambiente, visitas técnicas a aterros sanitários, trilhas ecológicas, etc., tudo deve ser financiado pelo Fundo de Meio Ambiente.

Como se dá a operacionalização dos fundos?

Para operacionalização dos fundos é necessária a abertura de uma conta bancária especial em nome do governo (município, estado ou governo federal), devendo o mesmo ser responsável pela sua contabilidade e por toda compra ou financiamento realizados pelo fundo, por fim, por sua prestação de contas.

Como se dá a captação de recursos dos fundos?

Os recursos dos fundos são oriundos de recursos dos próprios governos, transferência de outras fontes governamentais, doações de pessoas jurídicas ou físicas, multas aplicadas pela autoridade judiciária, dentre outras formas de captação. Essas diferentes fontes que vão alimentar o fundo devem estar previstas na sua lei de criação.

A aplicação das receitas vinculadas ao fundo deve ser feita por meio de dotação direcionada na lei de orçamento ou em créditos adicionais. A lei que cria o fundo poderá determinar as normas de controle, prestação e tomada de contas desde que não contrarie a legislação existente.

Você sabia



As doações aos fundos municipais, estaduais, federal ou distrital que atendem os interesses do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como Estatuto do Idoso, podem ser deduzidas no imposto de renda devido. As pessoas físicas podem deduzir 6% e jurídicas 1% do IR devido.

CONDIÇÕES BÁSICAS PARA O FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

Para o adequado funcionamento dos conselhos é necessária uma estrutura física mínima como: local para reuniões permanentes, para presidência e secretaria executiva, móveis, computadores, impressora, arquivos e demais suprimentos.

O horário das reuniões, a ampla divulgação e a disponibilidade de transporte público são importantes para viabilizar o comparecimento dos conselheiros e demais membros da sociedade nas reuniões.

Você conhece a sede de algum conselho de sua cidade, bem como suas condições de trabalho e funcionamento?

Para avaliarmos o funcionamento dos conselhos e a qualificação da sua participação na execução das políticas públicas, podemos fazer algumas perguntas norteadoras fundamentadas no estudo de Almeida, Carlos e Silva (2016):

- **Institucionalização - são as legislações, as leis e as normas que garantem a implementação e a criação/implementação do conselho.**

Qual é o instrumento legal que criou o conselho?

Qual é o ano de publicação do instrumento que criou o conselho?

O conselho tem um Regimento Interno?

O Regimento Interno especifica e detalha qual conteúdo?

O conselho faz uso de recursos financeiros para financiar suas atividades de trabalho?

O conselho tem um espaço físico específico?

Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?

O conselho tem secretaria executiva?

Quantos funcionários estão empregados na secretaria executiva?

- **Deliberação - é a forma como a tomada de decisão é organizada dentro do conselho e em quais condições as decisões são realizadas/financiadas.**

Com que frequência o conselho realiza reuniões regulares?

O conselho tem um calendário anual de reuniões regulares estabelecido?

O conselho tem planejamento anual das auditorias realizadas para serviços e programas da rede pública e privada?

O conselho tem câmaras permanentes?

O conselho estabeleceu, por resolução, o plano de monitoramento e controle dos contratos com empresas que realizam serviços públicos?

O conselho deliberou sobre a proposta de orçamento anual do executivo?

O conselho acompanha a implementação dos planos de ação da secretaria municipal responsável pelo mesmo?

O conselho delibera sobre os critérios para a transferência de recursos?

Com que frequência o gestor apresenta o quadro com o relatório de aplicação dos recursos do fundo?

O conselho aprecia e emite uma opinião sobre a demonstração sintética da execução físico-financeiro do executivo?

O conselho aprecia e emite um parecer sobre a execução financeira dos recursos do fundo?

O conselho conhece e acompanha os programas e projetos definidos no Plano Plurianual?

O conselho acompanha o cumprimento das deliberações da conferência de política pública a que se destina?

- **Representação - é a forma como o conselho divulga e torna pública suas deliberações, além de propor o conhecimento de como os representantes são eleitos e mobilizados para integrarem o espaço de controle social.**

O presidente e o vice-presidente são eleitos na sessão plenária do conselho?
 Há alternância na presidência entre os representantes do governo e da sociedade civil?

Como os representantes da sociedade civil são eleitos?

No município, existe um fórum de discussão sobre políticas públicas?

Com que frequência o conselho realiza reuniões?

Com que frequência o conselho realiza ações de mobilização social?

As atas do conselho são publicadas para a população? Onde são publicadas?

As deliberações / resoluções do conselho são publicadas no Diário Oficial?

O conselho tem um canal para receber reclamações?

MOBILIZE-SE!!

Não desista da luta por direitos! Se no seu município não existe conselho de defesa dos direitos de determinado segmento, procure pessoas dispostas a mobilizar-se em prol dos interesses da coletividade. Promova reuniões de modo a estabelecer um fórum mínimo de debates em sua comunidade, identificando assim suas demandas. Procure orientações nos conselhos estaduais e nacionais (já instituídos) e comece um movimento de organização que pode ser a partir de sua escola, seu bairro, igreja ou qualquer outro grupo.

Cada município deve elaborar a sua lei criando o seu conselho e estabelecendo como ele será composto, quem serão os representantes da administração pública e quem serão os representantes da sociedade civil. Não deixe de pesquisar sobre o fundo, pois conhecendo as formas de financiamento da execução da política pública, poderemos reivindicar a implementação de ações e projetos, dando maior visibilidade ao gerenciamento dos recursos, exercendo o controle social!

Agora é a sua vez! VAMOS PRATICAR?



Se você fosse criar um projeto de lei para criação de um conselho de meio ambiente na sua cidade, quais seriam os passos? Descreva aqui.

PRÓXIMOS PASSOS...

Agora que você já aprendeu sobre a importância da participação e controle social e soube mais a fundo sobre os conselhos gestores de políticas públicas, um espaço fundamental para esse exercício, agora vamos falar um pouco mais sobre o que faz movimentar tudo isso – os recursos públicos!

O próximo tema de estudo é sobre **ORÇAMENTO PÚBLICO**, um tema tão complexo quanto intrigante e fundamental para a incidência política.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 22, n. 2, p. 250-285, out. 2016. ISSN 1807-0191. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8647278>>; Acesso em: 01 abr. 2018.

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

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** Cortez Editora, São Paulo, 2001.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** 2013. Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros.

_____. **Texto para discussão - Conselhos Nacionais: Elementos Constitutivos para sua Institucionalização.** Brasília, 2014

ORÇAMENTO PÚBLICO



Autora:

Sandra Rangel de Souza Miscali

APRESENTAÇÃO

A cada dois anos, vamos às urnas escolher os nossos governantes que se tornarão gestores públicos por quatro anos. Durante o tempo em que eles governam, você acompanha as ações desenvolvidas? Participar da gestão pública consiste numa forma de exercer cidadania, como monitorar o orçamento público, por exemplo.

É por meio do orçamento público que os governos arrecadam receitas e gerem despesas a fim de que políticas públicas sejam capazes de garantir os nossos direitos. Exercer o controle social sobre o orçamento é importante para direcionar as ações dos governos no atendimento às demandas dos diversos grupos sociais em diferentes territórios existentes nos municípios.

O tema não é comum ao nosso cotidiano, mas precisamos popularizá-lo para que a sociedade civil organizada possa acompanhar a construção das políticas públicas e participar delas, na garantia dos direitos fundamentais, como ao meio ambiente equilibrado, à saúde, à educação, ao transporte, à segurança, à cultura, à assistência social, dentre outros.

Vamos lá!



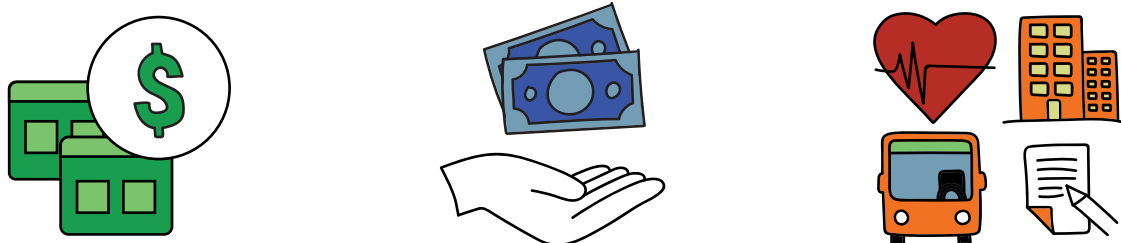
Vem monitorar com a gente! Com certeza o seu município será um lugar melhor, se o número de cidadãos monitorando o orçamento e participando das decisões, for cada vez maior!

O que é ORÇAMENTO PÚBLICO?

Na sua casa, você ou/e as pessoas com quem mora possuem renda? Ela pode vir do salário proveniente de um trabalho formal ou informal, de pensão, da aposentadoria, de aluguel, de rendimentos da poupança, de um empreendimento ou de um programa social.

No Estado não é diferente, o orçamento público é proveniente dos valores que são arrecadados – das receitas – que correspondem aos valores gastos – as despesas.

Figura 3.1: Orçamento Público.



ORÇAMENTO PÚBLICO	RECEITAS	DESPESAS
<p>Programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa.</p>	<p>Recursos arrecadados que compõem o orçamento público provenientes, em parte, por tributos: impostos, taxas e contribuições.</p>	<p>Aplicação do dinheiro arrecadado por meio de tributos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade e/ou aquisição de bens e serviços.</p>

Fonte: Adaptado de Meireles (1984).

As receitas são provenientes dos tributos pagos: impostos, taxas e contribuições, além da venda de bens, do lucro das empresas públicas, por exemplo. Elas são necessárias para o pagamento das despesas, pois, no caso dos governos federal, estadual e municipal, devem estar comprometidas com obras, serviços e encargos públicos voltados para políticas públicas capazes de garantir os direitos dos/as cidadãos/ãs.



Animação "O que é orçamento (2020)?" aborda o conceito de orçamento público. Para acessar, leia o QR Code.



LEGISLAÇÕES QUE ORIENTAM O ORÇAMENTO

Para compreender o orçamento, precisamos entender sua base legal, ou seja, as legislações que dão parâmetro para o seu planejamento, execução, controle e prestação de contas. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 instituiu um marco nas normas de padrão para a elaboração e controle do orçamento que estão em vigor

até hoje, enquanto a Constituição de 1967 criou o Orçamento Plurianual de Investimentos. A Constituição de 1988 instituiu as três peças orçamentárias (veremos cada uma de forma mais detalhada): Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos gastos mínimos para saúde e educação.

Quadro 3.1: Base legal do orçamento público.



LEGISLAÇÃO



FINALIDADE

<p>Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964</p>	<p>Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF.</p>
<p>Constituição Federal de 1967</p>	<p>Criou o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), com as mesmas características da Lei nº 4.320/64, com dois diferenciais: era aprovado por Lei e não era um instrumento legal do planejamento a longo prazo.</p>
<p>Constituição Federal de 1988 - Seção II - DOS ORÇAMENTOS, Artigos 165 a 169</p>	<p>Faz a previsão da receita e a fixação da despesa do orçamento em consonância com a legislação orçamentária existente: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual.</p>
<p>Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)</p>	<p>Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.</p>
<p>Lei Complementar n. 131, de 18 de novembro de 2009 - A Lei da Transparência</p>	<p>Torna obrigatória a publicação detalhada da execução orçamentária dos governos federal, estadual e municipal na internet.</p>

Fonte: Adaptado do Manual Técnico do Orçamento (2021).

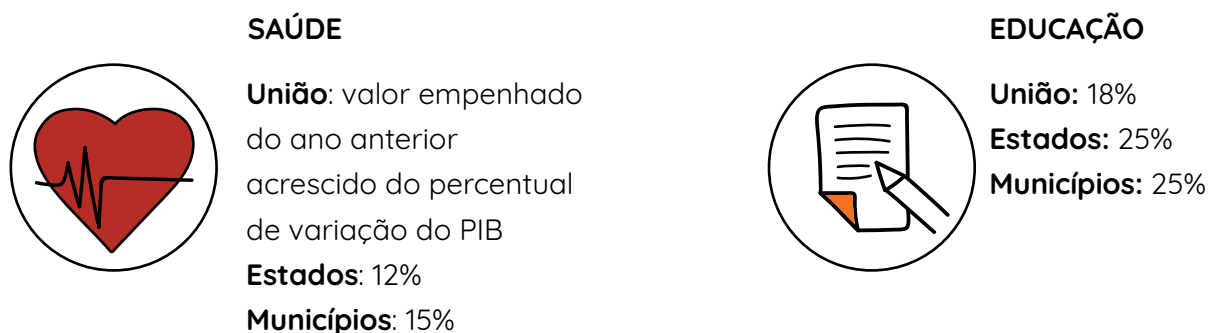
A Lei de Responsabilidade Fiscal criou normas para o equilíbrio fiscal, como o percentual máximo para a contratação de servidores públicos e a proibição na aquisição de dívidas públicas para os sucessores, e ainda garantiu a participação da sociedade civil no orçamento, por meio da realização de audiências públicas. A Lei de Transparência é fundamental, pois, a partir dela, União, estados e municípios são obrigados a divulgar os gastos e as finanças públicas na internet.

A Constituição de 1988 determina gastos mínimos para duas áreas consideradas prioritárias no país: a Saúde e a Educação. Independentemente da orientação política do governo, haverá uma destinação mínima. No caso da educação, 18% da arrecadação com impostos para o Governo Federal e 25% para estados e municípios. No caso da saúde, para o governo federal, o montante aplicado deve corresponder ao valor **empenhado** no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual, e 12% e 15% para estados e municípios.



Dicionário - **Empenhado**: Primeiro estágio da despesa no qual o governo gera o compromisso de realizar o pagamento para o fornecedor.

Figura 3.2: Mínimos constitucionais para saúde e educação.



Fonte: Adaptado da Constituição de 1988.

Você sabia



O Congresso Nacional promulgou, em 15 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional 95 (o Teto de Gastos Públicos), que redefine o orçamento sobre a saúde e a educação da União. A destinação mínima não precisa mais ser respeitada a partir de 2018, apenas terá o reajuste da inflação pelo período de 20 anos. Para os estados e os municípios que não aderiram às medidas de austeridade, ficam mantidos os percentuais fixados na Constituição de 1988.



Fique atento!

A PEC nº 186/2019 visa desvincular recursos mínimos da Saúde e da Educação, direitos fundamentais protegidos constitucionalmente, o que permitirá à União, aos estados e municípios deixarem de aplicar os valores determinados na Carta Magna. Alterar o custeio mínimo significa retrocesso para vários grupos sociais que dependem dessas políticas públicas.

Como funciona o PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO?

Como vimos acima, a Constituição de 1988 delimitou os três instrumentos legais constituintes do orçamento para todos os entes da federação: União, estados e municípios. Além disso, as legislações precisam estar articuladas, tendo em vista que cumprem papel de complementariedade.

Para executar as políticas públicas provenientes dos planos, dos programas e dos projetos, a gestão pública subdivide o planejamento em três peças orçamentárias.

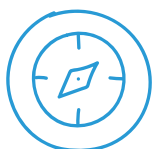


Para conhecer as legislações, acesse os QR Codes

Plano Plurianual (PPA)



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.



Lei de Diretrizes Orçamentárias

Fixa as metas e as prioridades referentes aos programas do PPA para o ano seguinte.



Lei Orçamentária Anual (LOA)

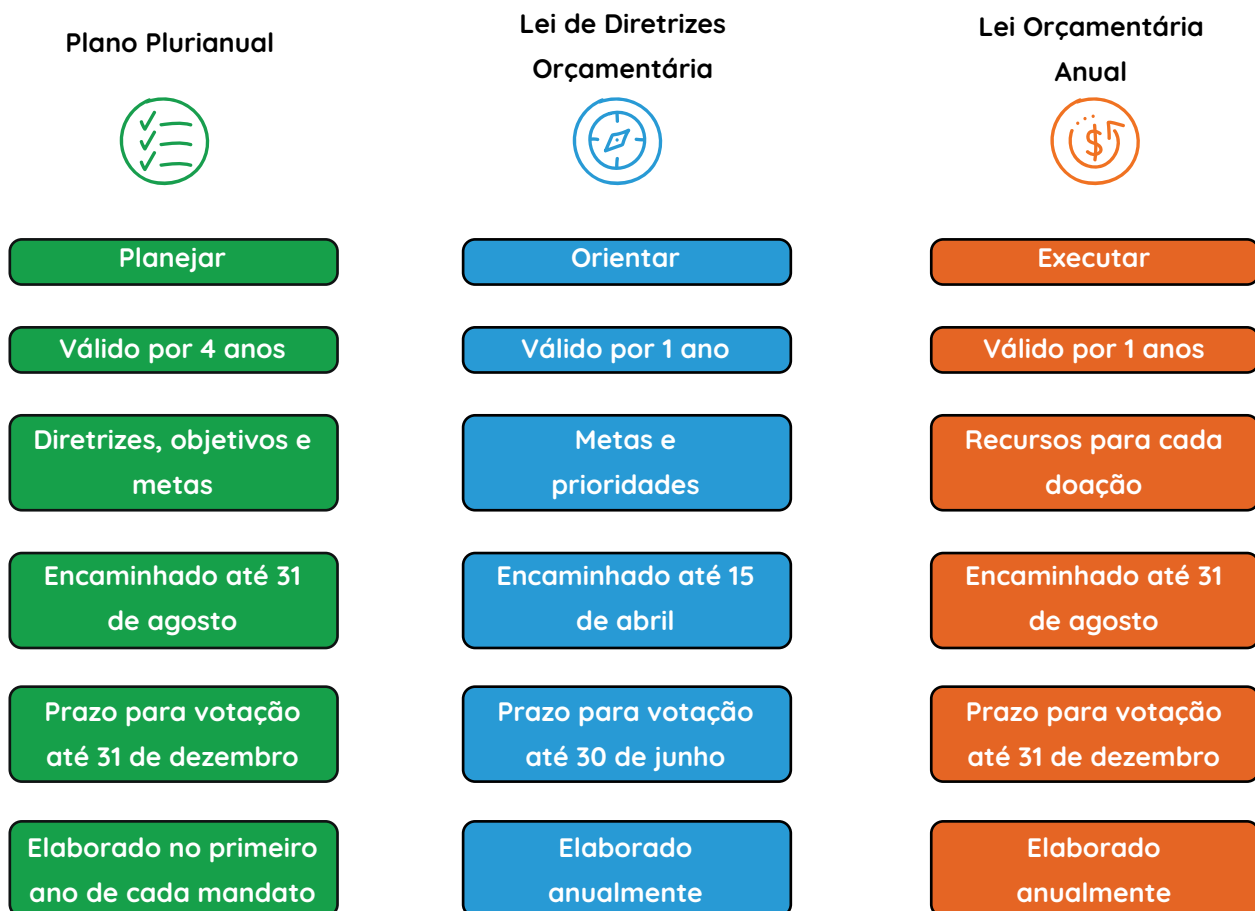
Estima as receitas e fixa as despesas necessárias para o exercício financeiro de um ano.



Como funciona o CICLO ORÇAMENTÁRIO?

A elaboração das legislações consiste numa responsabilidade do Poder Executivo e deve ser encaminhada para o Legislativo, que realizará audiências públicas para participação da sociedade civil, além de discutir, realizar emendas, votar e aprovar as peças, de acordo com as datas abaixo.

Figura 3.3: Ciclo orçamentário.



Fonte: Manual Técnico do Orçamento (2021).





Há municípios que delimitam prazos diferenciados em suas respectivas leis orgânicas. Cada legislação possui seu objetivo e características específicas, mas todas são elaboradas pelo Executivo, discutidas e votadas pelo Legislativo. O planejamento deve partir da realidade e das demandas advindas da sociedade, por isso a participação é fundamental tanto na esfera do Executivo quanto do Legislativo.

O que encontramos no ORÇAMENTO PÚBLICO?


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.

Os elementos abaixo são importantes, à medida que o governo precisa planejar as políticas públicas para melhor atender aos direitos dos diversos grupos que fazem parte da sociedade. Para isso, o Executivo deve realizar um diagnóstico com a participação da população, no seu primeiro ano de gestão e, a partir dele, construir diretrizes, objetivos, programas e ações orçamentárias.

Figura 3.4: Componentes do Programa de Trabalho orçamentário.

 <p>DIRETRIZES</p> <p>Critérios de ação que orientam o processo</p>	 <p>OBJETIVO</p> <p>O que se pretende alcançar com a execução</p>	 <p>METAS</p> <p>Fixação de um período para executar as ações</p>	 <p>PRODUTO</p> <p>Entrega dos serviços à sociedade</p>	 <p>VALOR DE REFERÊNCIA</p> <p>Quanto será destinado por ano</p>
---	---	---	---	--

Quais são os componentes do Programa de Trabalho?

  <p>INDICADOR</p> <p>Referência para controle que permite identificar e aferir aspectos relacionados ao programa</p>	 <p>PROGRAMA</p> <p>Instrumentos para a concretização dos objetivos. Trazem o conteúdo central a ser executado</p>	 <p>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA</p> <p>Desdobramentos dos programas para a concretização dos objetivos</p>	 <p>ATIVIDADE</p> <p>Conjunto de ações que são realizadas de forma contínua, mas com um caráter de continuidade, pois são necessárias à manutenção.</p> <hr/> <p>PROJETO</p> <p>Conjunto de ações com tempo determinado para início e fim que resulta em um produto. Exemplo: construção de obras e serviços</p> <hr/> <p>OPERAÇÃO ESPECIAL</p> <p>Ação composta por restituições, indenizações, pagamentos de inativos, transferências entre outros</p>
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Os indicadores permitem identificar onde se está e aonde se pretende chegar. Por exemplo, a população aponta vários pontos de alagamento no município. A partir do diagnóstico, o governo registra que apenas 15% do município possui rede de drenagem. Assim, cria um programa de trabalho com o objetivo de melhorar a saúde da população por meio do acesso ao serviço de drenagem, mas, como não é possível realizá-lo todo de uma vez, distribui 15% da drenagem em Km por ano, nas legislações orçamentárias.

Dentro do programa, o governo irá planejar ações orçamentárias, que são desdobramentos dos programas, para concretizar a política. No caso da drenagem, ele pode apresentar o programa "Drenagem na cidade" com duas ações orçamentárias: Obras de drenagem e Educação Ambiental. A primeira se destinaria às obras necessárias, e a segunda, a explicar à população a diferença entre a rede de esgoto e a rede de drenagem.

PROGRAMA NA PRÁTICA: Vamos ver como funciona?

Quando a nova gestão assume o governo, executa o PPA da anterior e tem um ano para planejar o próximo plano. A primeira etapa deveria ser a reunião entre os secretários a fim de realizar diagnóstico, no qual são identificadas as necessidades da população e as políticas públicas capazes de garantir os seus direitos.

Logo após, o governo estabelece objetivos, diretrizes, metas e programas, que se desdobram em ações orçamentárias, que refletem as políticas públicas a serem implementadas.

Vamos olhar o exemplo do PPA 2018-2021 de Rio das Ostras para entender melhor como as informações aparecem na legislação!

Figura 3.5: Programa de Trabalho do Plano Plurianual de Rio das Ostras.

Fontes de Financiamentos Orçamentários				
Fiscal	Seguridade Social	Total		
104.010.654,00	0,00	104.010.654,00		

Indicadores de Resultado	Descrição	Data da Apuração	Índices - %	
			Atual	Esperado
Residências com Tratamento de Esgoto	TP de residências atendidas / Total de residências no Município x 100	06/2017	33	50

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS				
Implantação de Rede de Distribuição de Água				
Codificação:	17.512.0100.1.710	Unidade Executora:	SEMOP	
Fonte de Financiamento:	Fiscal	Tipo de Ação:	Projeto	
Recurso Vinculado:	<input type="checkbox"/>	Recurso Não Vinculado:	<input checked="" type="checkbox"/>	
Finalidade:	Disponibilizar para um maior número de habitantes o fornecimento de água potável.			

Cronograma das Metas				Cronograma Financeiro	
Exercício	Quantidade	Unidade de Medida	Produto	Exercício	R\$
2018	4	Quilômetro	Rede Implantada	2018	150.000,00
2019	4			2019	500,00
2020	4			2020	522,00
2021	4			2021	545,00

Fonte: Plano Plurianual do município de Rio das Ostras (2018-2021)

Após observar os principais elementos apontados anteriormente, vamos identificar os principais.

Programa: Saneamento 100%.

Meta: 4 Km rede de distribuição de água para cada ano.

Ação: Implantação de Rede de Distribuição de Água.

Produto: Rede implantada.

Indicadores: Residências com tratamento de esgoto atual - 33% esperado - 50%

Responsável pela execução: Secretaria de Manutenção de Infraestrutura Urbana e Obras Públicas - SEMOP.

Valor destinado: 2018 - R\$ 150.000; 2019 - R\$ 500; 2020 - R\$ 522 e R\$ 545.

Como podemos perceber, no primeiro ano foram destinados R\$ 150.000 com o objetivo de aumentar de 33% para 50% as residências com tratamento de esgoto, no entanto, a ação orçamentária refere-se à rede de distribuição de água. Além disto, o valor inicial foi reduzido para aproximadamente R\$ 500 nos três anos seguintes.



Agora é a sua vez! VAMOS PRATICAR?

Abaixo você encontrará uma ação orçamentária do mesmo Programa de Trabalho acima, do município de Rio das Ostras, mas, caso queira fazer com o PPA do seu município, basta entrar no site de transparência da prefeitura.

Figura 3.6: Programa de Trabalho do Plano Plurianual de Rio das Ostras.

PROGRAMA: 0034 - AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA					
Tipo Programa: Finalístico					
Macroobjetivo: EIXO ESTRATÉGICO IV - II – ESPAÇO URBANO					
Unidade Responsável: SEMOP					
Público Alvo: População do município.					
Objetivo: Identificar focos de problemas estruturais urbanísticos no município e promover ações de melhorias visando ao bem estar do cidadão.					
Fontes de Financiamentos Orçamentários					
Fiscal		Seguridade Social		Total	
62.671.726,00		0,00		62.671.726,00	
Indicadores de Resultado	Descrição	Data da Apuração	Índice - % Atual Esperado		
Pavimentação de Ruas e Estradas	Ruas e Estradas Pavimentadas / Ruas e Estradas Existentes x 100	06/2017	67,4	74,3	
Construção de Praças	Praças Construídas / Praças Destinadas à Construção x 100	06/2017	72,9	81,2	
AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS					
Defesa da Vida					
Codificação: 15.182.0034.2.463		Unidade Executora: SEMOP			
Fonte de Financiamento: Fiscal		Tipo de Ação: 2 - Atividade			
Recurso Vinculado: <input type="checkbox"/>		Recurso Não Vinculado: <input checked="" type="checkbox"/>			
Finalidade: Atender casos emergenciais de defesa patrimonial e da vida.					
Cronograma das Metas				Cronograma Financeiro	
Exercício	Quantidade	Unidade de Medida	Produto	Exercício	R\$
2018	2	Unidade	Ação Mantida	2018	1.000,00
2019	2			2019	1.000,00
2020	2			2020	700,00
2021	2			2021	724,00

Fonte: Plano Plurianual do município de Rio das Ostras (2018-2021).

Programa: _____

Meta: _____

Ação: _____

Produto: _____

Indicadores: _____

Responsável pela execução: _____

Valor destinado: _____



DECIFRANDO o código do Programa

Nem sempre o Diário Oficial ou o Portal da Transparência exibirão as informações sobre o Programa de Trabalho, de forma detalhada, conforme vimos no PPA. No entanto, para compreendermos como as políticas públicas estão priorizadas no orçamento, precisamos aprender o significado de cada código. Observe abaixo o Programa de Trabalho do município de Armação dos Búzios, no demonstrativo organizado por órgão.

Figura 3.7: Programa de Trabalho do Plano Plurianual de Armação dos Búzios.

Órgão		Unidade Orçamentária	Projeto/Atividades	R\$ 1,00	
Projeto	Atividade	Projeto	Atividade	Total	
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BUZIOS Exercício 2018					
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 ciclovias e ciclofaixas		100.000,00		100.000,00
	Pavimentação e drenagem		500.000,00		500.000,00
	Sistema de drenagem dos bairros		4.072,20		4.072,20
	Desapropriação		600.000,00		600.000,00
	Terraplanagem, drenagem e pavimentação do bairro Boa Vista		176.000,00		176.000,00
	Drenagem e Pavimentação da Rua do Abençoado - José Gonçalves		150.000,00		150.000,00
	Construção de rampas de acesso (Acessibilidade) as praias: Cartão, Ossos, Manguinhos, Ferradura, Tartaruga.		350.000,00		350.000,00
	Drenagem e Pavimentação da Rua Sr. Vital - José Gonçalves		100.000,00		100.000,00
	Drenagem e Pavimentação das Ruas Geraldo Martins e Eliete Mureb - J. Gonçalves		390.000,00		390.000,00
	Drenagem e Pavimentação da Rua Ed. Jardim - José Gonçalves		100.000,00		100.000,00
	Drenagem e Pavimentação da Rua projetada ao lado da Rua das Neves - Geribá		200.000,00		200.000,00

Fonte: Plano Plurianual do município de Armação dos Búzios (2018-2021).

Cada elemento do Programa de Trabalho está dividido de acordo com a classificação institucional (órgão e unidade orçamentária) e funcional (função e subfunção).

Já a classificação programática (programa e ação) diz respeito a quem será responsável e em que área a ação governamental será realizada, o que se pretende alcançar com a implementação da política pública e o que será feito.

Você sabia



Tanto a função quanto a subfunção seguem um padrão de acordo com a Portaria do Ministério de Estado do Orçamento (MOG) nº 42/1999, que apresenta um padrão de 28 funções e 109 subfunções para a classificação das despesas que podem compor a elaboração dos orçamentos municipais, estaduais e federal.

PROGRAMA NA PRÁTICA: Vamos ver como funciona?

Observe novamente o código de um Programa de Trabalho de Armação dos Búzios e veja o que cada um significa no esquema abaixo.

Figura 3.8: Exemplo de código do Programa de Trabalho de Armação dos Búzios.



Fonte: Adaptado do Plano Plurianual do município de Armação dos Búzios (2018-2021).

Vamos iniciar a análise do código pela **classificação institucional** ao responder à pergunta: “Quem é o responsável por fazer?”

Órgão: 02 – Secretaria Municipal de Obras e Saneamento.

Unidade orçamentária: 0107 – Secretaria Municipal de Obras e Saneamento.

Agora abordaremos a classificação funcional, na qual responderemos a “Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?”

Função: 15 – Urbanismo.

Valor: R\$ 10.352.072,20.

Subfunção: 451 - infraestrutura urbana.

Valor previsto: R\$ 9.402.072,20.

Na classificação programática, responderemos à pergunta: “O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?”

Programa: 0028 - Infraestrutura Urbana.

Valor previsto: R\$ 9.402.072,20.

E, na sequência, “O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?”

Ação orçamentária: 1.234 - Terraplanagem, drenagem e pavimentação do bairro Boa.

Valor previsto: R\$ 176.000,00.

Ao analisarmos o programa 02.0107.15.541.0028.1.234, podemos concluir que a Secretaria Municipal de Obras e Saneamento, por meio da função 15 – Urbanismo e subfunção 451 - infraestrutura urbana, criou o programa 0028 - infraestrutura urbana a fim de realizar a ação orçamentária, do tipo projeto 1.234 - Terraplanagem, drenagem e pavimentação do bairro Boa.

Por que a ação orçamentária é do tipo projeto? Porque se trata de uma obra com data para iniciar e terminar e com produto a ser entregue à sociedade. Observe que o código inicia com o número ímpar (um), só por isso identificamos, de imediato, que é projeto. Caso fosse par, seria uma atividade, e zero, operações especiais.



Agora é a sua vez! VAMOS PRATICAR?

Agora é com você! Selecione um código completo do Programa de Trabalho do PPA abaixo e preencha o quadro. Caso você queira fazer do seu município, entre no site da transparência e baixe o PPA.

Figura 3.10: Programa de Trabalho do Plano Plurianual de Armação dos Búzios.

Programa de Trabalho p/Órgãos consolidado p/Projetos e 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
15.451.0028	Infraestrutura Urbana	9.402.072,20		9.402.072,20
15.451.0028.1.017	Construção de prédio público	50.000,00		50.000,00
15.451.0028.1.018	Construção de ciclovias e calçadas	100.000,00		100.000,00
15.451.0028.1.020	Construção, reforma e ampliação de praças	500.000,00		500.000,00
15.451.0028.1.064	Pavimentação e drenagem da estrada da Tartaruga	36.000,00		36.000,00
15.451.0028.1.232	Sistema de drenagem dos bairros	4.072,20		4.072,20
15.451.0028.1.233	Desapropriação	600.000,00		600.000,00
15.451.0028.1.234	Terraplanagem, drenagem e pavimentação do bairro Bos	176.000,00		176.000,00
15.451.0028.1.252	Drenagem e Pavimentação da Rua do Abençoador - José Gonçalves	150.000,00		150.000,00
15.451.0028.1.253	Construção de rampas de acesso (Acessibilidade) as praças: Canto, Ossos, Mengunhos, Ferradura, Tartaruga,	350.000,00		350.000,00
15.451.0028.1.254	Drenagem e Pavimentação da Rua Sr. Vital - José	100.000,00		100.000,00
15.451.0028.1.255	Drenagem e Pavimentação das Ruas Genildo Martins e Eliete Mureb - J. Gonçalves	390.000,00		390.000,00
15.451.0028.1.256	Drenagem e Pavimentação da Rua Ed. Jardim - José	100.000,00		100.000,00
15.451.0028.1.257	Drenagem e Pavimentação da Rua projetada ao lado da Rua das Neves - Geriba	200.000,00		200.000,00

Fonte: Plano Plurianual do município de Armação dos Búzios (2018-2021).



Órgão: _____
 Unidade orçamentária: _____
 Função: _____
 Valor: _____
 Subfunção: _____
 Valor previsto: _____
 Programa: _____
 Valor previsto: _____
 Ação orçamentária: _____
 Valor previsto: _____

RECEITA

Quando você trabalha, recebe seu salário, o 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, da Educação, da Cultura, do Transporte, da Segurança, do Saneamento Básico, dentre outras. A essas receitas chamamos de **orçamentárias**, como as advindas de tributos (taxas - iluminação, contribuições - previdência social e impostos - IPTU) e do patrimônio do Estado (lucro das empresas públicas).

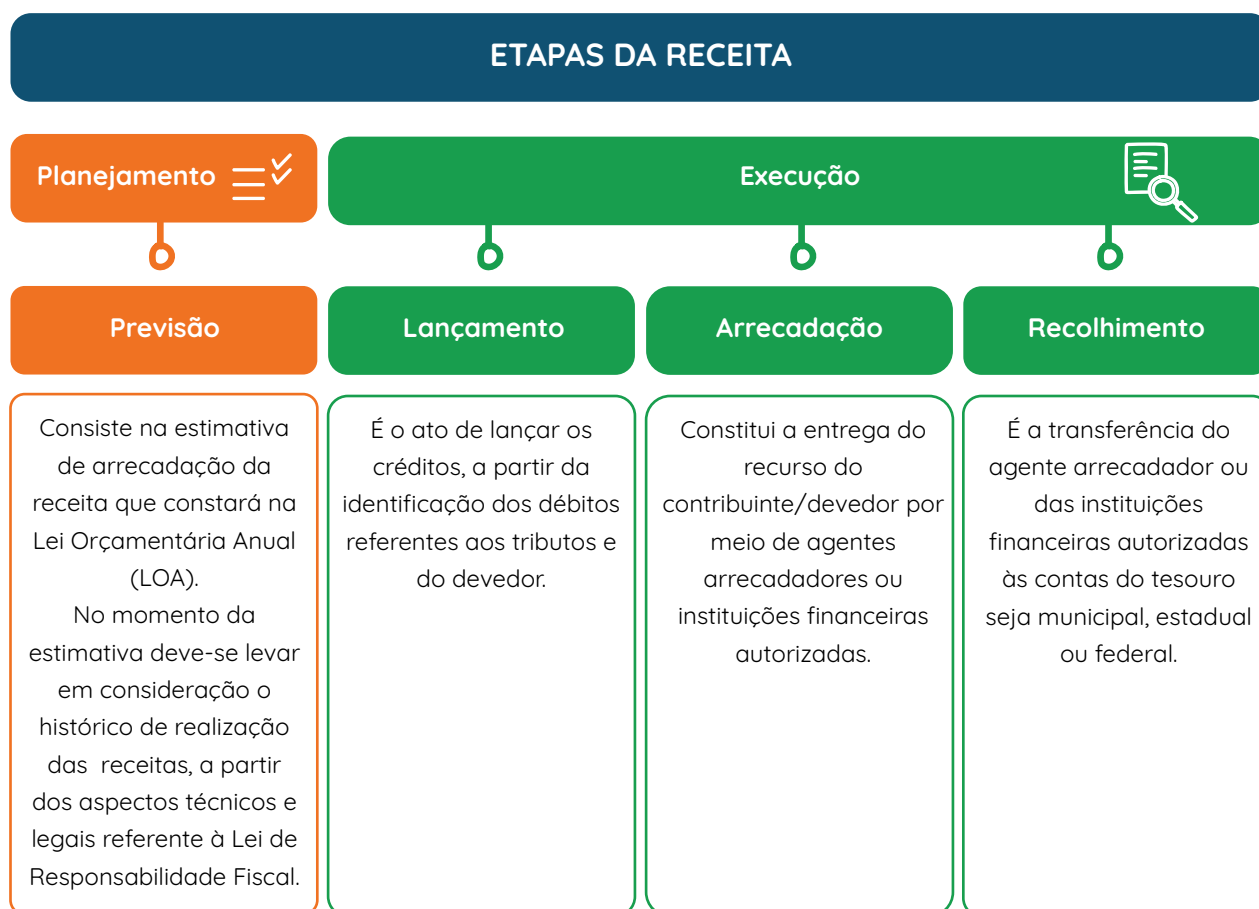
Por outro lado, as receitas provenientes de cauções e de consignações entram nos cofres públicos a título de garantia, mas não podem ser utilizadas no pagamento de despesas públicas previstas nas peças orçamentárias, pois são recursos de terceiros e deverão ser devolvidas. Essas receitas são chamadas de **extraorçamentárias**, como, por exemplo, um empréstimo realizado por um servidor, que deverá ser recolhido pelo executivo, mas deverá ser repassado ao banco.

Existem várias classificações para a receita, a seguir você conhecerá os estágios da receita, ou seja, o percurso que os recursos fazem até chegar aos cofres públicos.

Estágios da receita

No estágio do planejamento, as receitas são previstas na Lei Orçamentária Anual a partir dos valores definidos no orçamento do ano anterior. Na execução, as receitas tributárias passam pelo lançamento, na qual se verifica a procedência do crédito considerando a identificação dos débitos do contribuinte; na arrecadação, os cidadãos pagam seus tributos aos agentes arrecadadores e, por último; o recolhimento, quando há transferência dos recursos para o tesouro.

Figura 3.11: Etapas da receita orçamentária.



Fonte: Adaptado do MT0 (2021).

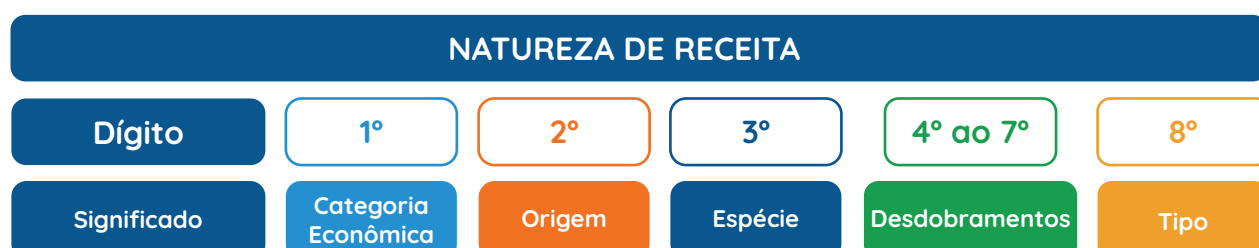
Após o recolhimento dos valores, seu destino será a realização dos pagamentos das despesas, de acordo com a execução orçamentária.

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

Natureza da Receita

A classificação da natureza da receita é composta por oito dígitos e 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.

Figura 3.12: Classificação por natureza de receita.



Fonte: Adaptado do Manual Técnico do Orçamento (2021).

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.

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).

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”.

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.

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.

Saiba mais!



Para identificar os códigos de cada dígito da Classificação por Natureza de Receita, consulte o Manual Técnico do Orçamento (MTO)
<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php>



Agora é a sua vez! VAMOS PRATICAR?



Vamos observar abaixo um exemplo de classificação de receita do município de Cabo Frio, mas caso queira fazer com a LOA do seu município, basta entrar no site de transparência da prefeitura. Observe a legislação orçamentária e preencha a figura.

Figura 3.13: Demonstrativo de receitas do município de Cabo Frio no ano de 2020.

Código	Fonte	Especificação	Desdobramento	Fonte	Cl. Econômica
1000.00.00.00		Receitas Correntes			300.010.276,51
1100.00.00.00		Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria		103.305.306,47	
1110.00.00.00		Impostos	652.640.110,82		
1113.00.00.00		Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	17.820.210,97		
1113.03.00.00		Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte	17.820.210,97		
1113.03.11.00	0	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	8.894.643,99		
1113.03.11.00	200	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	5.336.790,40		
1113.03.11.00	300	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	3.597.817,60		
1113.03.41.00		Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal	30.922,38		
1113.03.41.01	0	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal - Pessoa Física	10.000,00		
1113.03.41.01	200	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal - Pessoa Física	8.000,00		
1113.03.41.01	300	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal - Pessoa Física	4.000,00		
1113.03.41.02	0	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal - Pessoa Jurídica	5.491,49		
1113.03.41.02	200	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal - Pessoa Jurídica	3.276,89		
1113.03.41.02	300	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal - Pessoa Jurídica	2.104,60		
1118.00.00.00		Impostos Especiais de Estados/DF/Municípios	134.825.890,85		
1118.01.00.00		Impostos sobre o Patrimônio para Estados/DF/Municípios	90.570.896,63		
1118.01.11.00	0	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	32.940.818,33		
1118.01.11.00	200	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	19.750.881,00		
1118.01.11.00	300	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal	13.170.927,33		
1118.01.12.00	0	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Multas e Juros de Mora	82.046,63		

Fonte: Lei Orçamentária Anual de Cabo Frio (2020).

NATUREZA DE RECEITA					
Dígito	1°	2°	3°	4° ao 7°	8°
Significado	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos	Tipo
Dígito					
Significado					

Qual receita você identificou que a prefeitura previu na LOA?

DESPESA

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.

As despesas **orçamentárias** dependem de autorização legislativa e de crédito orçamentário para serem realizadas, como, por exemplo, as despesas com Saúde, Educação, Gestão Ambiental, Cultura, Segurança, dentre outras. Por outro lado, 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.

Etapas da despesa

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 do automóvel, contas de luz, água, alimentação, mas outros, 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, como pagamento de pessoal, saúde, educação e previdência; e despesas discricionárias, nas quais o governo pode realizar como achar mais adequado.

Quando deseja realizar uma compra, como você faz? Procura vários lugares diferentes para comparar o preço e o produto ou já compra de primeira? Como realiza o pagamento? À vista, a prazo? Com cartão de crédito, cheque, carnê ou dinheiro? Então, o poder público também possui uma série de regras, diferentes do seu cotidiano. Por isso, veremos, a seguir, o estágio da despesa e o processo de licitação.

Figura 3.14: Etapas das despesas públicas.



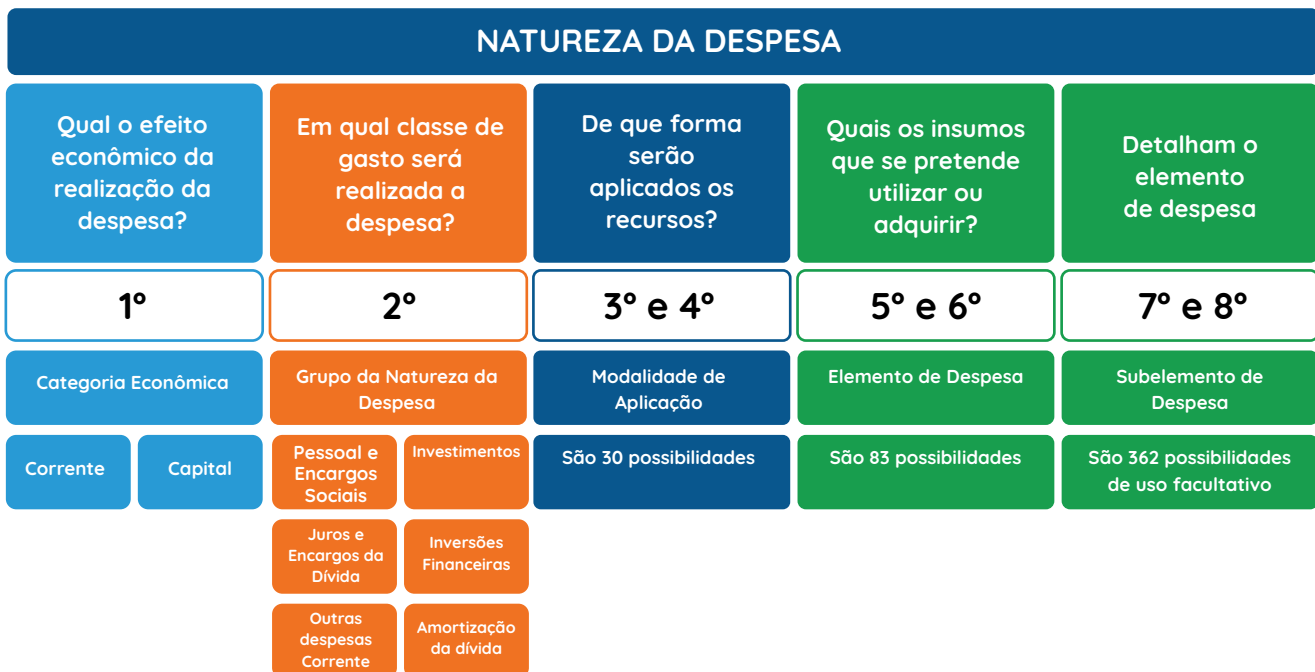
Fonte: Adaptado do MT0 (2021).

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

Natureza da despesa

Você aprendeu quando viu sobre o PPA 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 você pode verificar a fonte e origem do recurso. Agora, com o código da Natureza de Despesa, poderá compreender a partir da Programação Financeira mais sobre os gastos públicos, como o serviço a ser contratado ou o bem a ser comprado.

Figura 3.15: Sobre a natureza da despesa pública.



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 dígito 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.

Saiba mais!



Para identificar os códigos de cada dígito da Classificação por Natureza de despesa consulte o Manual Técnico do Orçamento (MTO)
<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php>



Agora é a sua vez!
VAMOS PRATICAR?



Escolha um código na Lei Orçamentária Anual de Saquarema e identifique a despesa!

Figura 3.16: Lei Orçamentária Anual de Saquarema no ano de 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO		PREFEITURA SAQUAREMA	
Prefeitura Municipal de Saquarema		Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão	
Lei Orçamentária Anual - 2018			
Anexo 3 - Natureza da Despesa Segundo as Categorias Econômicas			
Anexo 2, da Lei 4.320/64			
Orçãõ.....: 01 Câmara Municipal de Saquarema			
Unidade Orçamentária: 01.001 Câmara Municipal de Saquarema			
Código	Especificação	Desdobramento	Natureza da Despesa
3.0.00.00.00.0000	DESPESAS CORRENTES		7.856.736,07
3.1.00.00.00.0000	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		7.577.842,69
3.1.90.00.00.0000	APLICAÇÕES DIRETAS		7.520.692,69
3.1.90.05.00.0000	OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO SER	500,00	
3.1.90.11.00.0000	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL	4.277.862,86	
3.1.90.13.00.0000	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.262.329,83	
3.1.90.94.00.0000	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	20.000,00	
3.1.91.00.00.0000	APLICAÇÃO DIR. DEC. OP. O., FUN. E ENT.		57.200,00
3.1.91.13.00.0000	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	57.200,00	
3.3.00.00.00.0000	OUTRAS DESPESAS CORRENTES		1.280.843,38
3.3.90.00.00.0000	APLICAÇÕES DIRETAS		1.280.843,38
3.3.90.14.00.0000	DIÁRIAS - CIVIL	20.000,00	

Fonte: Lei Orçamentária Anual de Saquarema (2018).

NATUREZA DE DESPESA					
Dígito	1°	2°	3° e 4°	5° e 6°	7° e 8°
Significado	Categoria Econômica	Origem	Modalidade de Aplicação	Elemento de Despesa	Subelemento de Despesa
Código					
Significado					

Qual receita você identificou que a prefeitura previu na LOA?

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

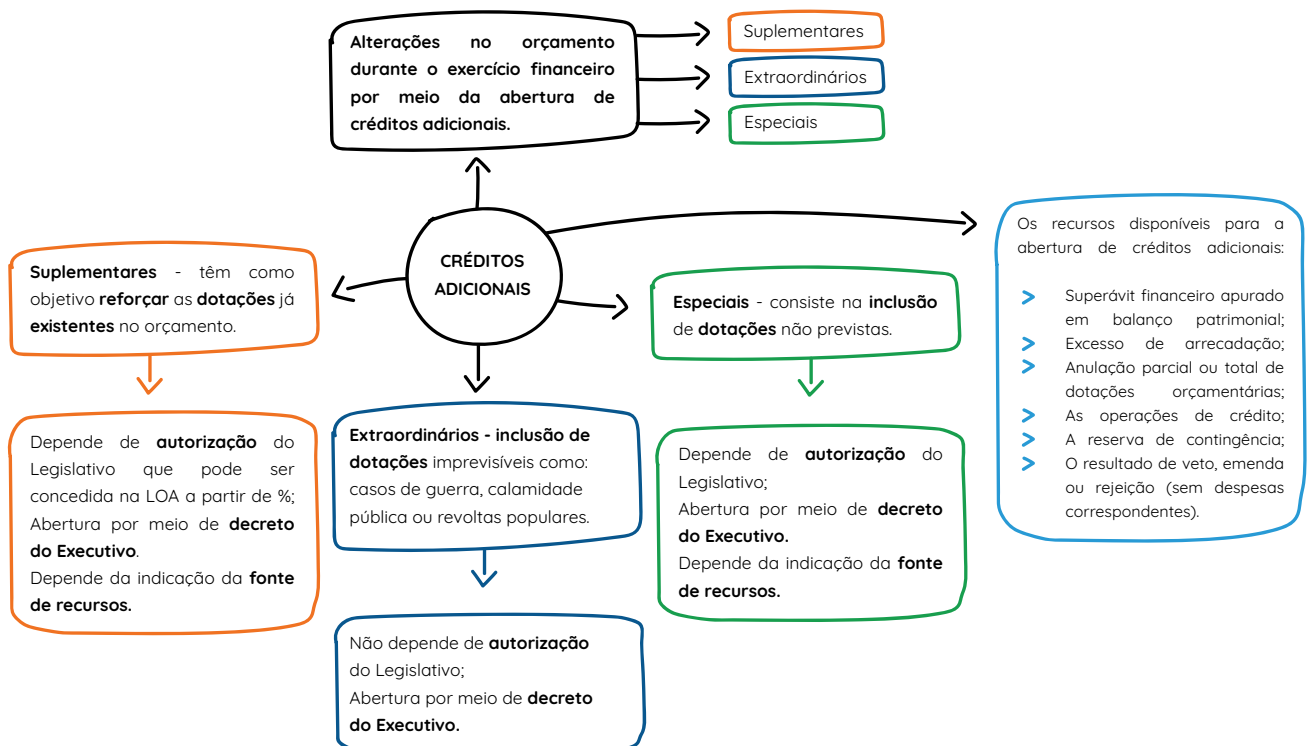
A execução orçamentária ocorre após a aprovação da LOA e dos vetos do Executivo. Ela é a movimentação real dos recursos públicos, transformando o que foi planejado em realidade. Porém, durante o ano, mudanças podem ocorrer que terão que mudar o que foi planejado inicialmente na lei orçamentária, exigindo 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 3.17: Créditos adicionais.



Fonte: Adaptado do MT0 (2021).

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 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 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 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.

Agora é a sua vez! VAMOS PRATICAR?



Observe no Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, de 23 de dezembro de 2019, o Decreto nº 40/2019, que trata do crédito adicional por meio de suplementação. Identifique para onde e quanto de recurso será movimentado.

Figura 3.18: Crédito suplementar previsto no Decreto nº 400/2019 de Campos dos Goytacazes.

**DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

P O D E R E X E C U T I V O

Nº 501 - Campos dos Goytacazes
Terça-feira, 24 de dezembro de 2019

6

CONSIDERANDO a necessidade de otimizar os fluxos financeiros do Município,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇO DE QUALQUER NATUREZA – ISSQN

Art. 1º O Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza será pago da seguinte forma:
I - ISS Variável e Retido na Fonte: vencimento mensal todo dia 10, no período compreendido de janeiro a dezembro do corrente ano;
II - ISS Fixo Mensal: vencimento no último dia útil de cada mês, no período compreendido de janeiro a dezembro do corrente ano;
III - ISS Fixo Trimestral: vencimento no último dia útil de cada trimestre compreendidos pelos meses de março, junho, setembro e dezembro.

CAPÍTULO II

DAS TAXAS

Art. 2º As Taxas obedecerão aos seguintes vencimentos:
I - Taxa de Fiscalização de Localização e Funcionamento: poderá ser parcelada em até 6 (seis) vezes no período compreendido de maio a outubro do corrente ano, com vencimento todo dia 10, sendo a parcela mínima no valor de R\$ 100,00 (cem reais);
II - Taxa de Fiscalização Ambiental: conforme orientação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental cumulada com a Legislação Tributária Municipal;
III - Taxa de Conservação Ambiental: vencimento no dia 20 de cada mês, no período compreendido de janeiro a dezembro do corrente ano;
IV - Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária: conforme orientação do Órgão de Vigilância Sanitária Municipal cumulada com a Legislação Tributária Municipal;
V - Taxa de Coleta de Lixo: na forma do Decreto nº 341/2018, publicado em 26 de dezembro de 2018;
VI - Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde: vencimento no quinto dia útil do mês subsequente, no período compreendido de janeiro a dezembro do corrente ano;
VII - Taxa de Instalação de Antenas: vencimento no dia 20/02/2020;
VIII - Taxa de Fiscalização de Serviços Delegados: vencimento no dia 10 de cada mês, no período compreendido de janeiro a dezembro do exercício de 2020.

Art. 3º As Taxas não especificadas neste Decreto serão recolhidas na forma prevista na Legislação Tributária Municipal.

CAPÍTULO III

DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – COSIP

Art. 4º A Contribuição Para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública será incluída na fatura mensal emitida pela empresa concessionária de distribuição de energia elétrica do Município, observando-se o mesmo vencimento da fatura de energia elétrica de cada unidade consumidora.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 5º Será automaticamente transferido para o primeiro dia útil subsequente, o pagamento dos tributos de que cuida o presente Decreto, quando por qualquer motivo não haja expediente bancário.
Art. 6º O pagamento dos tributos de que cuida esta lei deve ser efetuado através da rede bancária municipal autorizada pela Administração, mediante Documento de Arrecadação Municipal - DAM.
Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 23 de Dezembro de 2019.

RAFAEL DINIZ
- Prefeito -

I - 1ª parcela: 10.03.2020;
II - 2ª parcela: 10.04.2020;
III - 3ª parcela: 10.05.2020;
IV - 4ª parcela: 10.06.2020;
V - 5ª parcela: 10.07.2020;
VI - 6ª parcela: 10.08.2020;
VII - 7ª parcela: 10.09.2020;
VIII - 8ª parcela: 10.10.2020;
IX - 9ª parcela: 10.11.2020;
X - 10ª parcela: 10.12.2020.

Parágrafo único. O pagamento da primeira parcela até a data do vencimento implica adesão ao parcelamento oferecido.

Art. 4º O não pagamento do crédito nas formas e prazos descritos nos artigos anteriores poderá implicar imediata inscrição do crédito na Dívida Ativa, com a incidência de multa e juros.

Art. 5º O pagamento do IPTU/TAXA/2020, até o seu prazo de vencimento, poderá ser realizado junto às agências lotéricas ou nos bancos credenciados pelo município.

Art. 6º O não recebimento do carnê para pagamento do IPTU/TAXAS/2020 não implica nulidade do lançamento, nem suspende a exigibilidade do crédito tributário e dos acréscimos moratórios.

Art. 7º Este decreto entra em vigor da data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 23 de dezembro de 2019.

RAFAEL DINIZ
- Prefeito -

DECRETO Nº 399/2019

ESTABELECE FORMA E PRAZOS PARA PAGAMENTO DO IPTU E DA TAXA DE COLETA DE LIXO PARA O EXERCÍCIO DE 2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, nos termos dos artigos 78, incisos IX, da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes e em conformidade com os artigos 260 e 429 da Lei Complementar Municipal nº 001, de 28 de setembro de 2017,

DECRETA:

Art. 1º O Imposto Sobre Propriedade Predial Territorial Urbano - IPTU relativo ao exercício 2020 poderá ser pago em cota única, com desconto correspondente a 15% (quinze por cento), até dia 10.02.2020, com pagamento através do carnê a ser encaminhado ao endereço cadastrado do contribuinte ou obtenção do documento de arrecadação fiscal no endereço eletrônico do Município de Campos dos Goytacazes na internet ou no guichê da Secretaria Municipal de Fazenda, na Rua Treze de Maio, 129, Centro, Campos dos Goytacazes.

Art. 2º O Imposto Sobre Propriedade Predial Territorial Urbano - IPTU relativo ao exercício 2020 poderá ser pago em cota única, com desconto correspondente a 10% (dez por cento), a partir do dia 11.02.2020 até 10.03.2020, com pagamento através do carnê a ser encaminhado ao endereço cadastrado do contribuinte ou obtenção do documento de arrecadação fiscal no endereço eletrônico do Município de Campos dos Goytacazes na internet ou no guichê da Secretaria Municipal de Fazenda, na Rua Treze de Maio, 129, Centro, Campos dos Goytacazes.

Art. 3º O Imposto Sobre Propriedade Predial Territorial Urbano - IPTU, relativo ao exercício 2020, poderá ser pago em 10 (dez) cotas mensais, iguais e consecutivas, desde que o valor da parcela não seja inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), sem qualquer desconto, cujo vencimento ocorrerá nas seguintes datas:

Decreto nº 397/2019

DISPÕE SOBRE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR NO ORÇAMENTO FISCAL DO MUNICÍPIO

O Prefeito do Município de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, nos termos do artigo 78, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes e em conformidade com o artigo 3º, da Lei Municipal (LOA) nº 8.893 de 06/12/2018, publicada em 21/12/2018 e com os artigos, 7º inciso I, 42 e 43 inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64,

D E C R E T A:

Art. 1º - Abre-se o orçamento fiscal do Município de Campos dos Goytacazes, para inserir **Crédito Adicional Suplementar**, de verbas orçamentárias, no valor total de **R\$ 5.291.232,08 (cinco milhões, duzentos e noventa e um mil, duzentos e trinta e dois reais, oito centavos)**, nas dotações referentes às ações dos Programas de Trabalho abaixo discriminados:

SUPLEMENTAÇÕES

110100 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

11010 - GABINETE DO SECRETARIO DE FAZENDA

1.28.843.0000.2009 - SERVICOS E AMORTIZACAO DA DIVIDA	
FONTE 0133000000 - NAT 469071 - PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADO	5.084.232,08
TOTAL DA UG	5.084.232,08

240300 - INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO E TRANSPORTE

24030 - INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO E TRANSPORTE

1.04.122.0095.2484 - APOIO ADM. INST. MUN. TRANSITO E TRANSPORTE	
FONTE 0210000000 - NAT 339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	207.000,00
TOTAL DA UG	207.000,00

Art. 2º - O recurso necessário para o Crédito Adicional Suplementar, citado no artigo 1º, é proveniente de anulações nas dotações orçamentárias constantes nas ações dos Programas de Trabalho abaixo discriminados.

ANULAÇÕES

110100 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

11010 - GABINETE DO SECRETARIO DE FAZENDA

1.04.122.0095.2424 - APOIO ADM. - SECRETARIA DE FAZENDA	
FONTE 0133000000 - NAT 339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	121.165,81
FONTE 0133000000 - NAT 339092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	121.689,96
1.04.123.0108.1592 - MANUTENCAO DA NOTA FISCAL ELETRONICA	
FONTE 0133000000 - NAT 339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.252.000,00
1.04.125.0118.2731 - MODERNIZACAO ADMINISTRAT. DA GESTAO FISCAL MUNICIPAL - PNA	
FONTE 0133000000 - NAT 339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.409.857,60

Diário Oficial Assinado Eletronicamente com Certificado Padrão ICP-Brasil. em conformidade com a MP nº 2.200-2, de 2001. O Município de Campos dos Goytacazes garante a autenticidade deste documento, desde que visualizado através do site www.campos.rj.gov.br

Decreto nº 400/2019**DISPÕE SOBRE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR NO ORÇAMENTO FISCAL DO MUNICÍPIO**

O Prefeito do Município de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, nos termos do artigo 78, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes e em conformidade com o artigo 4º, da Lei Municipal (LOA) nº 8.893 de 06/12/2018, publicada em 21/12/2018 e com os artigos, 7º inciso I, 42 e 43 inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64,

DECRETA:

Art. 1º – Abre-se o orçamento fiscal do Município de Campos dos Goytacazes, para inserir **Crédito Adicional Suplementar**, de verba orçamentária, no valor total de **R\$ 1.627.981,99 (um milhão, seiscentos e vinte e sete mil, novecentos e oitenta e um reais, noventa e nove centavos)**, nas dotações referentes às ações dos Programas de Trabalho abaixo discriminados:

SUPLEMENTAÇÕES**100100 - SECRETARIA MUN.DE EDUCACAO, CULTURA E ESPORTE****10010 - GABINETE DO SECRETARIO DE EDUCACAO**

1.12.361.0046.2372 - MANUTENCAO DE ESCOLAS MUNICIPAIS	
FONTE 0218000000 - NAT 319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	1.527.981,99
1.12.365.0046.2371 - MANUTENCAO DE CRECHES MUNICIPAIS	
FONTE 0218000000 - NAT 319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	100.000,00
TOTAL DA UG	1.627.981,99

Art. 2º – O recurso necessário para o Crédito Adicional Suplementar, citado no artigo 1º, é proveniente de anulações nas dotações orçamentárias constantes nas ações do Programa de Trabalho abaixo discriminado:

ANULAÇÕES**100100 - SECRETARIA MUN.DE EDUCACAO, CULTURA E ESPORTE****10010 - GABINETE DO SECRETARIO DE EDUCACAO**

1.12.361.0046.1488 - CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DE ESCOLAS	
FONTE 0218000000 - NAT 449051 - OBRAS E INSTALACOES	942.861,21
1.12.361.0046.2372 - MANUTENCAO DE ESCOLAS MUNICIPAIS	
FONTE 0218000000 - NAT 339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	685.120,78
TOTAL DA UG	1.627.981,99

Art. 3º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos em 23/12/2019, revogando-se as disposições em contrário.

Campos dos Goytacazes(RJ), 23 de dezembro de 2019.

RAFAEL DINIZ
PREFEITO

Os recursos saíram de onde para onde?

MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como já vimos, a execução orçamentária é o orçamento planejado sendo executado, ou seja, realizado. Existem diversas formas da população acompanhar esse processo, vamos falar sobre isso a partir de agora. Abaixo estão algumas informações e movimentações importantes para monitorar segundo Miscali e Tone (2018).

01 Movimentações orçamentárias (créditos adicionais);



02 Execuções dos programas por meio do acompanhamento dos empenhos e liquidações;



03 As despesas obrigatórias como pessoal, contribuição previdenciária, pagamento de dívidas e precatórios;



04 As despesas consideradas essenciais como pagamento de tarifas, manutenção das unidades, contratos de prestadores de serviços;



05 A existência de restos a pagar;



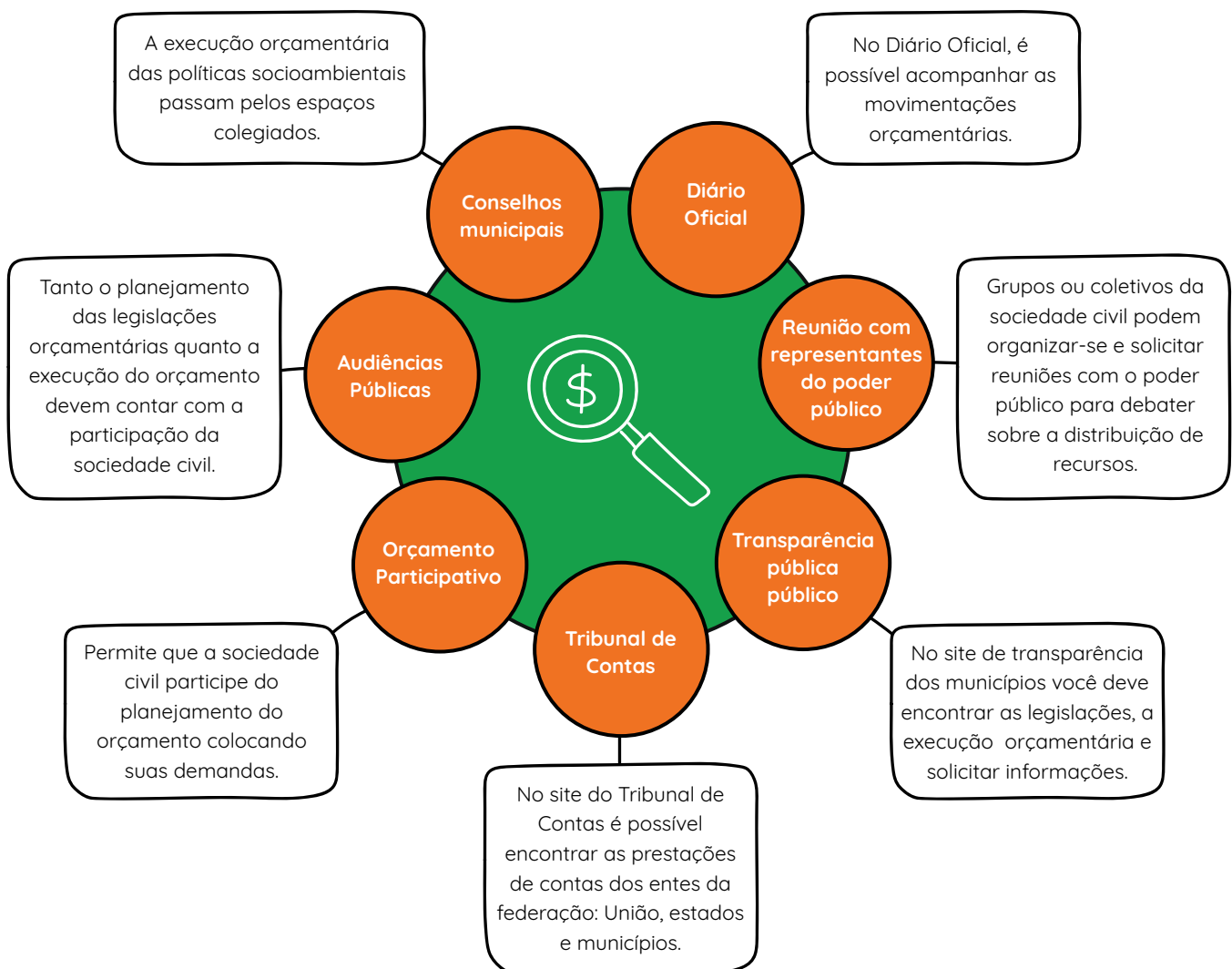
06 A execução da receita (MISCALI; TONE, 2018).



FORMAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Você pode participar do controle social e exercê-lo no orçamento de diversas formas: de modo remoto nos sites de transparência pública ou nos tribunais de contas, nos diários oficiais dos municípios (verifique a existência de arquivos on-line), nos espaços colegiados (comitês e conselhos), nas audiências de prestação de contas ou de apresentação das legislações e em outros espaços.

Figura 3.19: Formas de participação e controle social no orçamento público.



Fonte: Elaborada pela autora (2022).

PRÓXIMOS PASSOS...

Neste capítulo aprendemos sobre um assunto que pode parecer complicado no início, mas depois, com a prática, vai ficando mais fácil! Entender e acompanhar o orçamento público é fundamental para o controle social das políticas públicas.

Depois de aprendermos tudo isso, a nossa próxima parada é em **COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO PARA INCIDÊNCIA**, para que possamos entender mais como passar o que queremos para mais pessoas e motivá-las a se juntar conosco para a transformação que desejamos.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

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. Acesso em: 18 jul. 2022.

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. Acesso em: 18 jul. 2022.

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. Acesso em: 17 jan. 2021.

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. 2021.

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. Acesso em: 19 jan. 2018.

MISCALI, Sandra Rangel de Souza; TONE, P. M. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Associação Raízes, 2018.

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.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Transferências Constitucionais**. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2021.

COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO PARA INCIDÊNCIA



Autoras:

Debora Pio

Dagma Ferreira Pontes

APRESENTAÇÃO

Para completar esse eixo que fala sobre controle social e incidência política, vamos tratar agora de temas fundamentais para alcançar esse objetivo – comunicação e mobilização, apontados como duas estratégias essenciais no primeiro capítulo desse eixo.

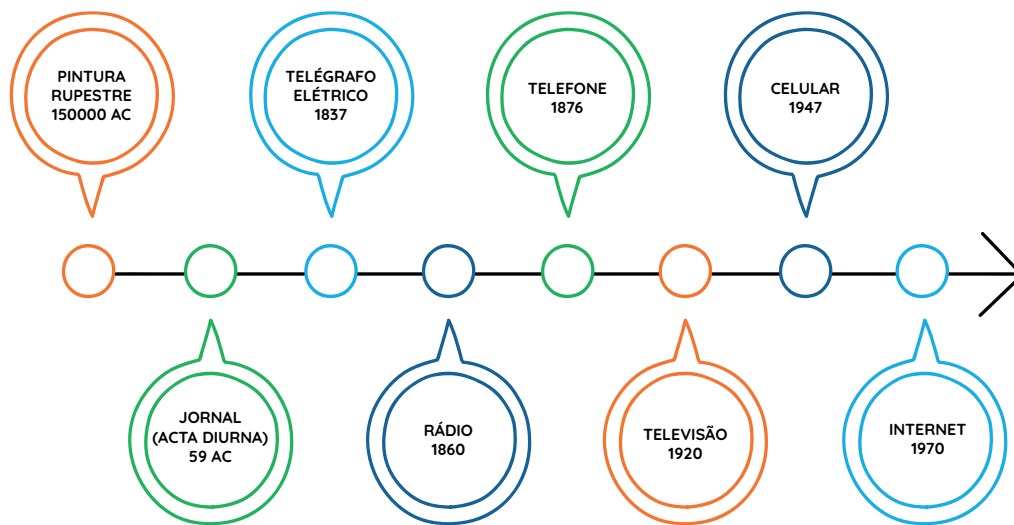
Durante o Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças IV aprendemos que incidência acontece a partir da organização da comunidade para a criação, melhoria ou implementação de uma política pública e para que não haja perda de direitos (CARREIRA, 2007). Neste capítulo, vamos apresentar a comunicação popular e suas ferramentas e técnicas para a mobilização social com vistas à incidência política.

ENTENDENDO O QUE É COMUNICAÇÃO

Comunicação é um processo que acompanha a vida humana. Registrada de diversas formas, a história da humanidade tem no ato de comunicar uma ferramenta fundamental para suas conquistas. Originária do latim *communicare*, que significa tornar comum, a comunicação exerce uma grande importância para a integração social, o desenvolvimento cultural e a troca de conhecimentos.

A comunicação surge da necessidade do ser humano de passar informação uns aos outros. Os meios para isso foram evoluindo ao longo dos anos. No início, a comunicação se dava por sinais, gestos e sons e as informações eram transmitidas diretamente de um ao outro, ou outros. Depois, com a escrita, inicialmente em forma de desenhos nas pedras (pinturas rupestres) e depois por meio de outras formas de material (papiro, papel etc.) há um salto no sentido do alcance da comunicação, pois os conhecimentos poderiam ser registrados e serem vistos bem depois. A figura a seguir mostra alguns marcos importantes nesse sentido.

Figura 4.1: Evolução dos meios de comunicação ao longo dos anos.

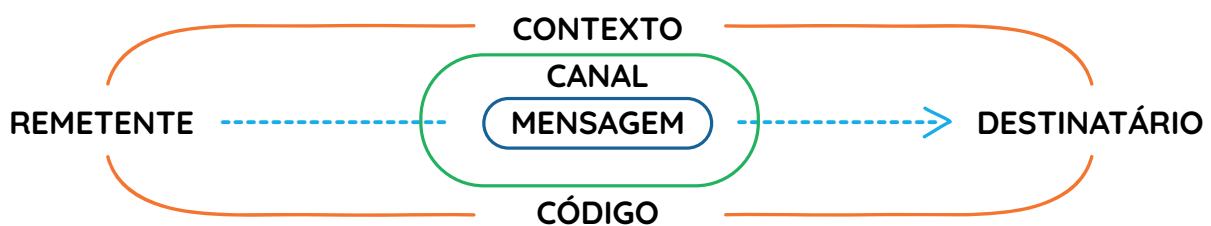


Fonte: Associação Raízes (2023).

No ato de comunicar, existem vários aspectos envolvidos. Para Harold Lasswell (1948, p. 216), “um modo conveniente de descrever um ato de comunicação é responder às seguintes questões: **quem diz, o quê, por qual canal, para quem, com qual efeito?**”.

Para explicar como a comunicação acontece, Roman Jakobson (2010) elaborou um esquema observando os elementos da comunicação: emissor, receptor, canal, mensagem, código e contexto. Entender esses elementos nos ajudará a pensar como comunicar melhor.

Figura 4.2: Esquema da comunicação.



Fonte: Jakobson (2010, p. 157).

- * **Emissor ou remetente:** aquele que transmite algo, a mensagem.
- * **Mensagem:** pode comunicar informações, ideias ou sentimentos.
- * **Receptor ou destinatário:** quem recebe a mensagem.
- * **Código:** o que é usado para a transmissão da mensagem – gestos, sons, imagens, cores, linguagem oral, escrita ou visual, entre outros.

- * **Canal de comunicação:** o meio por onde circula a mensagem, seja por carta, telefone, televisão ou outro suporte.
- * **Contexto:** que mostra a situação a qual a mensagem está relacionada.

Então, quando vamos comunicar algo, pensar nesses elementos pode nos ajudar a criar uma estratégia em que todos estejam alinhados. E, como emissores, elaborarmos uma mensagem clara aos destinatários, entendendo seu contexto, utilizando um código e um canal que sejam utilizados pelo público que queremos alcançar (receptores).

Se há uma interferência no processo comunicativo, ela é chamada de **ruído**, “uma interrupção não planejada, que impede a mensagem de chegar ao receptor tanto quanto foi enviada pelo emissor” (KOTLER E ARMSTRONG, 1999). Os ruídos atrapalham e fazem com que aquilo que queremos comunicar chegue “torto” e assim a comunicação não acontece como desejada.

Uma outra pesquisadora, Lucia Santaella (2001), sugeriu mais um ponto na definição de comunicação, que é o de **intencionalidade**. Segundo ela, o remetente tenta, por meio da comunicação, influenciar o receptor através de uma mensagem. Com a intencionalidade, a comunicação desempenha um poder de convencer, despertar interesses e sentimentos e até provocar expectativas. É esse poder da comunicação que pode sensibilizar o público para debater ideias, analisar uma situação na comunidade e auxiliar na mobilização em torno da coletividade.

E QUEM PODE COMUNICAR?

Apesar da comunicação ser um processo natural, comunicar em sociedade exige uma série de adaptações. A comunicação que queremos aqui é a chamada de popular ou comunitária, “uma comunicação libertadora, transformadora, que tem **o povo como gerador e protagonista**” (KAPLÚN, 1985, grifos nossos). Diferente de outros tipos, essa comunicação existe do povo para o povo, “para que o povo tome consciência de sua realidade” ou “para suscitar uma reflexão”, ou ainda “para gerar uma discussão”.

A comunicação popular ainda é definida por Cicília Peruzzo (1998, p. 125) como um conjunto de processos comunicativos que objetivam instrumentalizar grupos sociais subalternizados para a transformação social através da “conscientização, mobilização, formação política, informação e manifestação cultural do povo”. Por meio da ação consciente, coletiva e organizada, a comunidade pode produzir sua própria forma de comunicar para alcançar seu objetivo de transformação social.

FERRAMENTAS PARA COMUNICAR E MOBILIZAR PESSOAS

Para chamar a atenção daqueles que queremos juntos em prol da transformação desejada, existem diversas ferramentas de comunicação, como fotos, vídeos, cartazes, folders, panfletos, voz, diálogo, etc.

Fotos e vídeos

Para ilustrar o que estamos querendo com nossa mobilização, é fundamental usar fotos e vídeos na comunicação. Uma imagem bem elaborada pode ser o diferencial entre uma pessoa se interessar pelo assunto ou passar para frente.

Hoje em dia já existem vários aplicativos gratuitos de edição e montagem de fotos e também de vídeos que podem ser utilizados. A maioria deles já produz imagens e vídeos do tamanho e com as configurações certas para algumas redes sociais, o que pode ajudar muito para esse fim. Vários têm versões pagas que permitem mais possibilidades, mas a versão gratuita já “quebra um galho”:



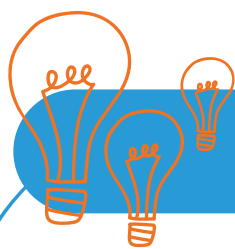
-  Para confecção de cartazes e panfletos: Canva, PicCollage, Desenhos Google
-  Para vídeos: VidTrimPro, Clesh Video Editor, InShot, KineMaster

Figura 4.3: Exemplo de cartaz virtual feito no Canva divulgado no perfil do NEA-BC no Instagram.



Fonte: Associação Raízes (2023).



Fica a dica!

No link: <https://www.instagram.com/p/CqMPPr2xuuxm/> você pode acessar um vídeo curto de um perfil do Instagram, “Salve Boipeba”, com o depoimento de uma pescadora sobre o possível impacto de um mega empreendimento em sua atividade.



Áudio

Podemos também citar as ferramentas que utilizam o áudio para comunicar, como carro de som, espaços de sonorização local, rádio comunitária e, recentemente, o podcast. No NEA-BC, o Grupo Gestor Local de Arraial do Cabo criou um podcast chamado Juventude Mundo Afora, que debate questões da juventude. Você pode acessar nas plataformas de *streaming* como Spotify e Anchor.

Figura 4.4: Cartaz de divulgação do podcast do NEA-BC de Arraial.



Fonte: Associação Raízes (2022).

CANAIS DE COMUNICAÇÃO

Como vimos, os canais são os meios existentes para nos comunicarmos. Existem muitas formas de divulgação que podem engajar pessoas em torno de uma causa e são estratégias importantes de mobilização; falaremos de algumas aqui:

> Jornais comunitários, jornal-mural, boletins

São canais onde se combinam imagens e texto, com o objetivo principal de informar sobre variados assuntos de interesse da população ou daquela comunidade específica.

Figura 4.5: Exemplo de jornal comunitário.



Fonte: Site do jornal Voz das Comunidades¹ (2023).

Saiba mais!



O jornal comunitário Voz das Comunidades foi criado em 2005 por um adolescente de uma favela do Rio de Janeiro e hoje conta com versões impressa e digital, disponibilizada no site. Veja mais no vídeo disponibilizado no canal do YouTube do jornal - <https://www.youtube.com/watch?v=49mqvLdeYPU&t=8s>



¹<https://www.vozdascomunidades.com.br/>

> Cineclubes/ Cinedebates

São debates e reflexões realizados por meio da reprodução de vídeos/filmes. Apesar de similares, esses dois formatos se realizam de forma diferente - o cinedebate caracteriza-se pela exibição de um filme para promover o debate em torno de um tema específico; já o cineclubes é uma atividade periódica na qual filmes são exibidos na e para a comunidade com o objetivo de estimular a reflexão e o debate (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

Figura 4.6: Chamada para um dos encontros do cineclubes do NEA-BC de Armação dos Búzios.



Fonte: Associação Raízes (2023).

> Redes sociais

As redes sociais são um elemento indispensável para que as mensagens se espalhem. Porém, cada rede conta com ferramentas e usos específicos - é bom escolher a rede onde a mobilização tem maior chance de engajamento. Saber bem qual é o público e em qual rede ele irá se engajar vai ajudar nesta decisão.

Vamos compartilhar abaixo algumas características das principais redes sociais atuais e dicas para que a estratégia de mobilização tenha maior chance de engajar pessoas e alcançar seu objetivo.



Facebook

O Facebook hoje funciona melhor na dinâmica de grupos privados. Depois de entrar, é importante interagir com os posts de outras pessoas com regularidade, propor enquetes, fazer perguntas e posts informativos sobre o tema que estão tratando.

Já na Linha do Tempo, os vídeos funcionam melhor do que imagens ou posts apenas escritos. Se for possível produzir conteúdo em vídeo, com certeza a mensagem chegará mais longe. Utilize os recursos da própria plataforma para fazer posts: **emojis**, fotos, localização, marcar pessoas. Tudo isso ajuda seu conteúdo a se tornar mais relevante.



Dicionário - **Emoji** é uma imagem que transmite a ideia de uma palavra ou frase completa. O termo "emoji" é de origem japonesa, composto pela junção dos elementos **e** e **moji** (imagem e letra) (PADILHA, 2021).



Instagram

O Instagram é uma rede com muitas ferramentas como *stories*, *reels*, vídeos e linha do tempo. Se houver chance, produzam conteúdo para todas as ferramentas. Caso não, escolham a que puderem produzir conteúdo mais atrativo, já que no Instagram o visual conta muito. Então, se não tiverem condições de fazer vídeos, invistam em boas fotos e artes bem elaboradas para postar no *feed*.

Assim como no Facebook, vale utilizar os recursos do *stories*, como contagem de tempo, caixinha de perguntas ou até mesmo fazer um filtro com o tema da sua mobilização. O Instagram também é uma rede um pouco mais informal, então dá para ficar de olho nos memes e tendências do momento e adaptá-las ao objetivo.

Na hora dos posts, utilize *emojis* e uma linguagem clara e acessível, com frases curtas e uma chamada para interação. Diga ao público o que você quer deles: "entre em contato" "compartilhe esse post", "curta e apoie essa ação". E não esqueça das *hashtags* importantes para espalhar a mensagem. Tenha uma bio (o espaço que fica logo abaixo da foto de perfil) objetiva, organize alguns destaques e utilize os recursos de contato.

Você sabia



Na mobilização ter uma *#hashtag* é muito importante não só para que o grupo consiga rastrear o que estão falando sobre ela nas redes, mas também é uma forma de criar uma identidade e reforçar a chamada para ação. Portanto, utilize-a em todas as redes. Pense em *hashtags* curtas, preferencialmente sem acentos, que já digam o que a campanha pede. Por exemplo: *#prolideranças* *#projetoneabc* ou *#educacaoambiental*.



TikTok

O Tik Tok é a rede do momento! Nele dá para fazer *lives* e seguir *trends* engraçadas, temáticas ou criar uma comunidade. O conteúdo deve ser apresentado em vídeos curtos que apresentem o tema, o caminho para a solução e a forma de participar. É importante tratar o tema com criatividade e conectar-se a outros usuários ou grupos que falem sobre o tema.



WhatsApp

O WhatsApp é a rede que quase todo mundo usa. Dois ótimos recursos para espalhar as mensagens para várias pessoas simultaneamente são os grupos e as listas de transmissão. A vantagem dos grupos é a interação entre as pessoas e a possibilidade de fazer construções coletivas de maneira remota.

Já nas listas de transmissão, a mensagem sai de um único emissor para várias pessoas, que recebem a mensagem individualmente. Esta possibilidade abre o diálogo apenas com quem enviou a mensagem e não com um grupo grande de pessoas.

Na versão *Whatsapp Business*, que também é gratuita, a rede social disponibiliza outros recursos de divulgação como link para site, catálogo, endereço, horário, o que facilita a divulgação de informações sobre os temas.



Twitter

É a rede social mais imediatista. Ele exige um conteúdo mais "fresco" e em tempo real. Nesta rede, há a possibilidade de fazer sequências de posts (*threads*) explicativos sobre o tema que o grupo esteja tratando. Também é possível compartilhar posts (*retweetar*) que estejam produzindo conteúdo sobre temas que dialoguem com a proposta. Para ter uma conta relevante, é importante ter uma dedicação diária para a produção de conteúdo. Com uma boa estratégia de divulgação é possível levar sua mobilização aos assuntos mais falados do momento (*trend topics*).

Saiba mais!



Em 2021, a campanha #TemGenteComFome, ficou nos *trending topics* por vários dias. A campanha arrecadou fundos para ações emergenciais de enfrentamento à fome na pandemia de Covid-19.



E-mail

E-mails podem parecer ultrapassados pelos mais jovens, mas dependendo do público ele também tem muito valor. Ele continua sendo uma forma eficaz de se relacionar na internet. Então, dependendo do grupo que você quer mobilizar, vale a pena disparar sua mobilização também por e-mail com uma chamada para ação.

Por e-mail também há a possibilidade de inscrever as pessoas que se mobilizarem para a causa em uma lista para receber um boletim informativo (*newsletter*). Nele pode ser produzido um conteúdo sazonal que fale sobre os desdobramentos da ação.

→ **E-mails marketing que tem ferramentas de disparo gratuitas (limitadas):**

Mailchimp, Sender, Mautic.

Vamos
refletir?

As redes sociais são também responsáveis pela divulgação de notícias falsas (*fake news*) e discursos de ódio, que prejudicam não só a vida de milhares de pessoas, mas também contribuem para a deterioração da democracia. É muito importante que qualquer conteúdo para as redes seja feito de maneira responsável, buscando fontes de informações seguras e protegendo a integridade de minorias historicamente marginalizadas. Antes de compartilhar informações que circulam nas redes é importante verificar a veracidade do conteúdo acessando fontes confiáveis, como portais de notícias oficiais ou outros meios com credibilidade reconhecida. E quando uma notícia for identificada como falsa, o cidadão pode denunciar em órgãos como Delegacias de Crimes Cibernéticos, Ministério Público e Safernet.

PARA COMUNICAR BEM

Comunicar bem pode gerar a credibilidade necessária para motivar outras pessoas a se engajarem em determinado projeto. Para comunicar e mobilizar com efetividade é necessário produzir um conteúdo convidativo e que passe a mensagem de forma clara e objetiva. Trazemos abaixo algumas dicas importantes:

Narrativa

A criação da narrativa é uma das partes mais importantes na comunicação para mobilizar as pessoas em torno de uma causa. Para isso, é fundamental identificar os elementos de força que a história tem: quem é a personagem? Qual é a

urgência em resolver o problema? Há vitórias anteriores em torno do mesmo tema?

Identifique o ponto-chave e torne-o elemento central de sua narrativa. Pense nos elementos que merecem mais destaque e crie sua história a partir disso. Esta história precisa ser contada em no máximo três parágrafos, de modo que ela tenha início, meio e fim. Esta estrutura deve ser utilizada em todas as comunicações de sua mobilização.

Aqui seguem algumas perguntas que você deve responder antes de fazer uma narrativa:

1. Qual é o elemento de força?
2. Qual é o resultado que queremos com a mobilização?
3. Quem é o tomador de decisão (alvo) que pode resolver o problema?
4. Qual é a urgência em resolver este problema?
5. Qual é a ação que devemos fazer para alcançar esse resultado?

Estrutura do texto

Início:

No início do texto, é importante apontar o problema e citar seu elemento de força. Este é o momento de você falar também do contexto geral e apontar como ele influencia no problema que você está tentando resolver.

Exemplo:

O mundo vive hoje uma crise climática sem precedentes e ela atinge mais fortemente as comunidades mais vulneráveis. Na cidade de Macaé, as chuvas fora de época têm causado grandes estragos na cidade, derrubando casas e danificando a infraestrutura das ruas.

Meio:

O meio do texto é o momento em que você aponta como as pessoas podem se engajar para ajudar a resolver o problema, além de indicar quem é o tomador de decisão responsável por agir.

Exemplo:

Somente no último mês, os temporais deixaram mais de cinquenta famílias desabrigadas e até agora não foi apresentado um plano para oferecer moradia digna para estas pessoas que estão passando dificuldades. Por isso, precisamos dialogar com o poder público para que o aluguel social de R\$400 seja liberado e estas famílias possam voltar a ter um teto. Para isso, vamos enviar um abaixo-assinado para a prefeitura pedindo a liberação desse recurso imediatamente.

Fim:

O final é para você deixar clara a ideia da mudança e mais alguns dados relevantes sobre o tema. E não esqueça da **chamada para ação**, uma das partes mais relevantes na hora de comunicar e convidar as pessoas a se juntar à causa, a palavra de ordem que define a ação a ser realizada naquela mobilização. Utilize sempre verbos no imperativo e mostre o senso de urgência: "Participe", "Faça parte", "Inscreva-se", "Assine", "Acesse agora!".

Exemplo:

Quanto mais pessoas participarem, mais rápido poderemos chegar ao nosso resultado! Durante sua campanha eleitoral o prefeito prometeu priorizar o cuidado com os mais pobres, este é o momento de colocar isso em prática. Participe do abaixo-assinado para solicitar da prefeitura a liberação do aluguel social de R\$ 400 para os desabrigados da chuva! #AluguelSocialJá

Assinatura:

É importante que sua campanha tenha uma assinatura, para que as pessoas que irão se mobilizar vejam credibilidade no processo.

Exemplo:

Por uma cidade que não deixe os mais pobres para trás.

Coletivo XYZ

Associação W

Pronto! Está pronta a narrativa. Ela mostra o problema, o que as pessoas podem fazer para ajudar a resolvê-lo, quem é o tomador de decisão e o contexto geral onde tudo está inserido. Fazendo este exercício, fica mais fácil tirar a mobilização do papel.

Estratégias como **carta aberta**, **posicionamento público** e até envio de **ofícios** ao poder público podem utilizar essa estrutura, fazendo as necessárias adaptações. Se o problema a ser enfrentado não for algo de urgência por uma situação de emergência (como no exemplo dado), é importante trazer um breve histórico daquele assunto para dar credibilidade ao que se está reivindicando. Por exemplo, se o objetivo é aprovar o Plano de Mobilidade Urbana para o município, será motivador mostrar sua importância por meio dos problemas que surgem por não existir esse plano, com os dados mais relevantes que demonstrem isso.

ELABORANDO UMA ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO

Mobilizar a sociedade em prol de um mesmo propósito faz parte do caminho a ser percorrido até a conquista da incidência. Em “Mobilização Social – Um modo de construir a democracia e a participação” (TORO; WERNECK, 2004), Bernardo Toro e Nísia Werneck definem mobilizar como “convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados”.

Como vimos nos capítulos anteriores, para criar uma incidência dentro de uma política pública é preciso atuar de forma organizada e participativa, considerando as características de cada território. Além disso, cabe refletir que o resultado de uma mobilização depende também da mudança que ela é capaz de fazer dentro de uma comunidade.

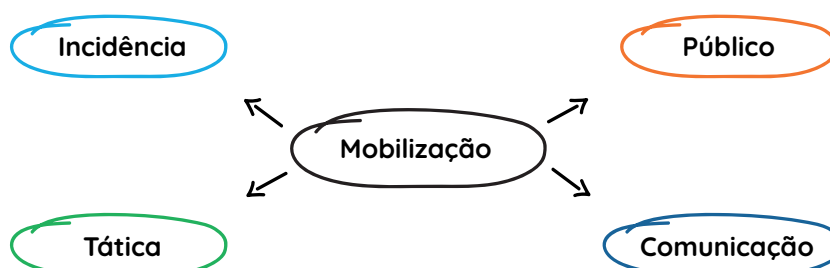
Pensando, portanto, na mobilização em torno de uma causa coletiva, como uma incidência em política pública, é preciso apontar questões importantes como: conhecer o tema sobre o qual está mobilizando, o público que se pretende atingir e o conjunto de **estratégias** e **táticas** que serão utilizadas para alcançar a mobilização.



Dicionário - **Estratégia** é como um guia, ela mostra a posição atual e permite traçar a melhor trajetória para se chegar a outra posição (futura), ou seja, permite saber onde queremos chegar e o caminho para alcançar esse lugar. Já a **tática** faz parte da implementação da estratégia, ou seja, são as ações necessárias para atingir a estratégia escolhida. Enquanto a estratégia é abstrata e baseada em objetivos de longo prazo, a tática é concreta e baseada na descoberta da melhor ação a tomar de imediato. Para a implementação da estratégia são necessárias muitas táticas que se sucedem ordenadamente no tempo (CARVALHO, 2014).

Seguindo o conceito de planejamento, abordado no Eixo 2, consideramos que essa etapa é fundamental quando trabalhamos a mobilização para alcançar uma incidência. É preciso descrever a incidência desejada, o público que deseja mobilizar, as táticas que serão utilizadas para sensibilizar e a comunicação adequada para divulgar a ação.

Figura 4.7: Aspectos para o planejamento de uma mobilização.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

A partir daqui, vamos mostrar alguns passos do planejamento que vão auxiliar na mobilização. E, ao final deste capítulo, deixamos um modelo de guia para quando você for planejar sua estratégia de mobilização.

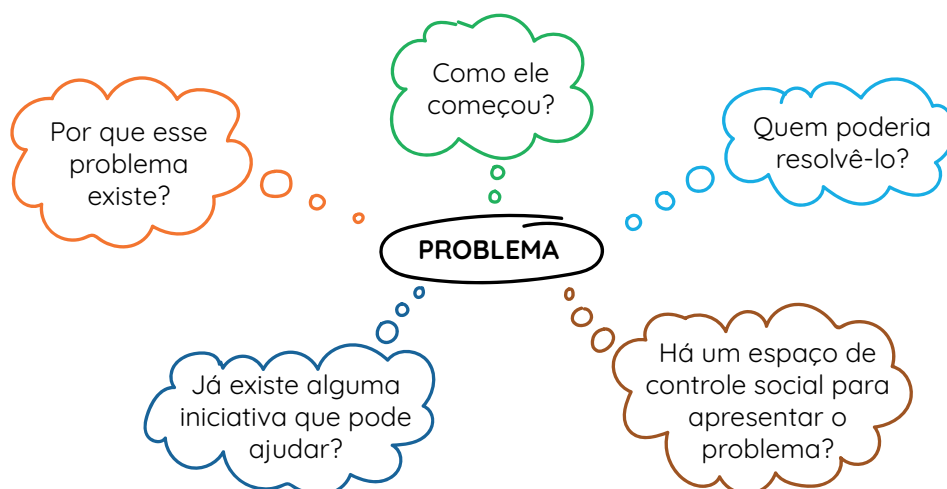
PASSO 1. IDENTIFICAR O PROBLEMA

Para iniciar uma mobilização a fim de alcançar uma incidência política é preciso definir bem a mudança que se pretende alcançar. Para isso, vale conversar com pessoas da comunidade envolvida, acompanhar o que acontece nas casas legislativas (Câmara dos Vereadores e Assembleia Legislativa), ler os jornais e acompanhar as mídias locais.

Esse é o primeiro passo, naturalmente, pois é a partir da vivência de um problema real que as pessoas começam a se mobilizar. Um bom exercício é identificar algo que incomoda, por exemplo, um poste que não acende a luz, uma calçada sem acessibilidade, um buraco na rua que causa acidentes recorrentes, uma casa abandonada que contribui para a proliferação de mosquitos.

O que estamos destacando aqui é a importância de conhecer bem o problema, identificar as causas e saber quem ou quais grupos se relacionam com ele.

Figura 4.8: Questionamentos para conhecer melhor um problema.



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Saiba mais!



A campanha sobre Dignidade Menstrual começou em uma escola de Camaçari, na Bahia, onde a diretora Edicléa Dias identificou que alunas adolescentes deixavam de ir às aulas durante períodos bem específicos do mês. A escola onde ela trabalha começou então a distribuir absorventes para as alunas e o problema de faltar às aulas por este motivo foi mitigado. Depois disso, a Girl Up! (projeto do UNICEF), em parceria com o NOSSAS, fez uma campanha pedindo a distribuição gratuita de absorventes para pessoas em situação de vulnerabilidade e meninas que frequentam a escola, que mobilizou deputados de vários estados. No total, 15 projetos de lei foram aprovados no Brasil inteiro garantindo a distribuição.

PASSO 2. IDENTIFICAÇÃO DO PÚBLICO

Após identificar uma situação que precisa ser modificada é necessário entender como ela se relaciona com a comunidade. Qual é o público que se interessa por esse tema? Quem pode se envolver com ele? Essa compreensão é importante, pois a mobilização do público acontece quando ele se configura parte da solução e é capaz de compartilhar a proposta com outros grupos de forma efetiva, “somente assim, por meio de uma ‘atividade organizante’ de modelagem de um mundo comum, é possível existir uma mudança na realidade dos sujeitos e da sociedade” (MAFRA, 2010).

Conversar com a comunidade vai ajudar a identificar como a situação é vista por eles e se há perspectiva de mudança. Geralmente, os bairros contam com associações de moradores, conselhos comunitários, lideranças independentes, coletivos ou organizações sem fins lucrativos. Envolver as pessoas do território.

A mobilização precisa ser direcionada ao público correto. É importante saber quais são as entidades responsáveis por cada tema, a empresa que cuida da água e esgoto, a responsável pela rede elétrica ou pela coleta de lixo, por exemplo. E, além disso, é interessante conhecer bem o perfil do **tomador de decisão**. Este tem um perfil mais discreto ou expansivo? Faz uso das redes sociais? Já tem alguma história relevante com o território ou com o tema da mobilização?



Dicionário - Estamos chamando aqui de **tomador de decisão** aquela pessoa ou instituição que tem o poder de decidir sobre algo que pode resolver o problema que é a causa da mobilização. Por exemplo, o secretário Municipal de Meio Ambiente e o INEA podem tomar decisões sobre um problema de lançamento de esgoto in natura em um rio do município.

PASSO 3. ESCOLHA DAS TÁTICAS

Definir quais serão as **táticas para sensibilização e engajamento da comunidade** ajuda a orientar melhor a mobilização. Existem diversas ações que podem ser planejadas para sensibilizar o público, uma dica importante é pensar em ações que envolvam um diálogo propositivo e convoquem o público a entender a proposta e participar da sua mobilização, sentindo-se também responsável pela mudança. Reuniões abertas, seminários, cineclubes, rodas de conversa, caminhadas de conscientização, são alguns exemplos de táticas usadas nesse tipo de mobilização.

A escolha das táticas deve ser feita a partir do contexto do município – a cultura local, onde as pessoas se reúnem, locais mais visíveis, táticas já utilizadas anteriormente que tiveram sucesso, relação com os tomadores de decisão, credibilidade e atuação dos coletivos e associações, entre muitos outros fatores.

Saiba mais!



No Rio de Janeiro, a distribuição de canudos de plástico em restaurantes e estabelecimentos comerciais foi proibida em 2018. A tática utilizada pelo MEU RIO para conseguir a aprovação do projeto de lei foi propor ao vereador autor do projeto que ele colocasse o projeto para ser votado em regime de urgência. O argumento utilizado foi que, se o projeto fosse aprovado, a cidade do Rio poderia representar a vanguarda nacional na legislação sobre os canudos de plástico de uso único.

O projeto NEA-BC, por exemplo, já utilizou abaixo-assinados, divulgação de carta aberta com a assinatura de várias instituições locais, convocação para uma sessão da Câmara de Vereadores no dia de aprovação de uma lei importante, distribuição de materiais informativos sobre determinado assunto em locais públicos e nas redes sociais, organização de eventos para debater sobre aquela causa, com ou sem os tomadores de decisão, sempre com a presença da comunidade.

Você sabia



Em Quissamã, os comunitários do projeto NEA-BC conseguiram a criação da tarifa única para o transporte coletivo municipal. Para isso, eles realizaram um diagnóstico sobre o transporte público municipal e identificaram um problema referente ao preço da tarifa. Antes de mobilizar a população, eles estudaram o tema, apresentaram a demanda em reuniões com o poder público e em audiências públicas, e depois elaboraram propostas que foram encaminhadas por ofício aos órgãos competentes. Assim, o grupo conseguiu a regulamentação da tarifa única a R\$ 2,00 em todo município. Veja na cartilha: https://associacaoraizes.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Cartilha_Incidencia_politica_voce_sabe_o_que_isso_quer_dizer.pdf



REENGAJAMENTO

Manter as pessoas engajadas em torno de uma causa é um grande desafio, mas vale lembrar que deixar o público mobilizado é uma etapa tão importante quanto o início da mobilização. A cada avanço, avise a todas as pessoas que se mobilizaram para que elas acompanhem a ação, participem das discussões e ocupem os espaços para sugerir novos caminhos. Cada mensagem pode vir com uma nova chamada que as pessoas possam colaborar, como compartilhar com outros contatos, curtir um post ou fazer uma foto para postar nas redes.

Agora é a sua vez!

VAMOS PRATICAR?



A partir de tudo o que aprendemos, colocamos aqui embaixo um modelo para montar uma estratégia de comunicação/mobilização. Ao preencher este modelo, respondendo a todas as perguntas da maneira mais completa, será possível ter mais clareza sobre as intenções da mobilização e quais são as chances de alcançar o objetivo.

MODELO DE ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO/MOBILIZAÇÃO

1. Qual o nome da ação?

O nome da ação ou qual a causa, o objetivo. Ele deve ser simples, chamativo e deixar claro do que se trata. Por exemplo: "Cadê a ciclovia?" // "Queremos água limpa em todas as casas!" // "Coleta seletiva já!" // "Libere o aluguel social!"

2. Qual é o público a ser alcançado?

Toda mobilização tem um público. Defina aqui para quem o tema será divulgado, inclusive quem é o tomador de decisão.

3. Quais grupos estão envolvidos?

Descreva quais são as organizações que estão participando da mobilização, vale deixar os contatos dos responsáveis.

4. Onde será divulgada?

Pense qual é a melhor plataforma para divulgar a ação. Divulgar apenas nas redes sociais? Ou um carro de som? Rádio ou sites de alcance local e/ou regional?

5. Qual o dia de lançamento?

Deixe aqui programados a data e um cronograma de pré e pós-lançamento.

6. Táticas utilizadas

Vai ter uma passeata? Um abaixo assinado? Uma carta aberta? Publicação nas redes sociais? Descreva em detalhes o que será feito.

7. Narrativa principal

Qual o mote que vai direcionar a sua ação?

8. Mensurando dados

Como podemos avaliar se nossas ações causaram impacto?

9. Recalculando rotas

Com base em tudo o que foi planejado, caso o resultado obtido não tenha sido o resultado desejado, como proceder?

Agora é mãos à obra. Boa sorte com sua mobilização, que ela alcance a mudança desejada!

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Projeto Político Pedagógico**. Campos dos Goytacazes, 2017.
- 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.
- CARVALHO, Camila. Estratégia x Tática. **Administradores.com**, 2014. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/estrategia-x-tatica>. Acesso em: 20 dez. 2021.
- JAKOBSON, R. **Linguística e comunicação**. 22.ed. Tradução de Izidoro Blikstein; José Paulo Paes. São Paulo: Cultrix, 2010.
- KAPLÚN, Mário. **El comunicador popular**. Quito: CIESPAL, 1985.
- KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing**. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- LASSWELL, Harold. The structure and function of communications in society. In: BRYSON (org.) **The communications of ideas**. Nova Iorque: Editora Harper, 1948.
- MAFRA, Rennan. Mobilização Social e Comunicação: por uma perspectiva relacional. **Mediação**, Belo Horizonte, v. 11, p. 105-118, 2010.
- PADILHA, Adriano. Emoji. **Significados**, 2021. Disponível em: <https://www.significados.com.br/emoji/>. Acesso em: 22 dez. 2021.
- PERUZZO, Cicília Maria Krohling. **Comunicação nos movimentos Populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SANTAELLA, Lucia. **Comunicação e pesquisa: projetos para mestrado e doutorado**./ São Paulo: Hacker Editores, 2001.
- TORO, Jose Bernardo, Werneck, Nisia Maria Duarte. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.



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