

TEXTOS COMPLEMENTARES – EIXO PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ E CONTROLE SOCIAL

TEXTO COMPLEMENTAR – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Uma das ferramentas de participação historicamente mais conhecidas é o Orçamento Participativo, que é uma marca de gestões petistas por todo o País e funciona como ferramenta de transparência e combate à corrupção ao empoderar o cidadão e ampliar o controle público sobre o Estado. Trata-se de um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de sua cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão do município.

Com o OP, delegados são eleitos pela comunidade durante as plenárias realizadas na zona urbana e rural do município. A cada dez pessoas presentes na plenária, é eleito um delegado. O representante é responsável por apresentar demandas e reivindicações da população durante os Congressos do Orçamento Participativo.

A primeira cidade governada pelo PT a implantar o Orçamento Participativo foi Porto Alegre (RS), em 1989, na gestão de Olívio Dutra. O exemplo tornou-se referência para o mundo e até a Organização das Nações Unidas (ONU) considerou o Orçamento Participativo da capital gaúcha como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. A emblemática experiência de Porto Alegre sob administração do PT serviu de inspiração para diversos municípios brasileiros, como Vitória da Conquista, terceira maior cidade da Bahia. Com quase 20 anos de sucessivas gestões do Partido dos Trabalhadores à frente da prefeitura, o município baiano consolidou o Orçamento Participativo, tanto na gestão pública quanto na rotina da população.

O primeiro Congresso do OP foi realizado em Vitória da Conquista em 1997, com a participação de 1.345 pessoas e 86 delegados eleitos. O segundo foi promovido em 1999, já com um maior número de participantes e novidades. Foi nesse ano que a Prefeitura decidiu criar uma Comissão de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo, responsável por acompanhar a execução orçamentária e os cronogramas de ações e serviços aprovados. Em 2002, a comissão foi substituída pelo Conselho do OP, responsável por fiscalizar a execução das resoluções do Congresso e com autonomia para tomar decisões sobre obras e ações prioritárias. Com o passar dos anos, o OP ganhou força e o número de participantes interessados em propor melhorias para o município foi crescendo cada vez mais. No ano 2000, mais de 3 mil pessoas participaram das reuniões do Orçamento Participativo, resultando na eleição de mais de 300 delegados. Em 2013, Vitória da Conquista já contava com a atuação de cerca 400 delegados contribuindo para a destinação dos recursos públicos e 60 conselheiros municipais do Orçamento Participativo.

Com o Orçamento Participativo, a população só tem a comemorar. Além de vivenciar de forma atuante uma democracia participativa, o OP assegura obras implementadas no município a partir da indicação dos próprios moradores. Entre as ações realizadas pela Prefeitura, estão construções e melhorias de escolas, unidades de saúde, praças, quadras poliesportivas, moradias, pavimentação, canais de drenagem, barragens, entre várias outras obras.

TEXTO COMPLEMENTAR - Conferências realizadas durante os governos do PT:

- Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais (2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013)
- Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior (2008, 2009, 2010, 2013)
- Conferência Nacional das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010, 2013)
- Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional (2008)
- Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2003, 2006, 2009)
- Conferência Nacional de Assistência Social (2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013)
- Conferência Nacional de As. Técnica e Extensão Rural (2012)
- Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2005, 2010)
- Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2004)
- Conferência Nacional de Comunicação (2009)
- Conferência Nacional de Cultura (2005, 2010, 2013)
- Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (2010)
- Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (2008, 2013)
- Conferência Nacional de Direitos Humanos (2003, 2004, 2006, 2008)
- Conferência Nacional de Economia Solidária (2006, 2010, 2014)
- Conferência Nacional de Educação (2010, 2014)
- Conferência Nacional de Educação Básica (2008)
- Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (2009)
- Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica (2006)
- Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (2012)
- Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT (2008, 2011)
- Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2006)
- Conferência Nacional de Juventude (2008, 2011)
- Conferência Nacional da Terra e da Água (2004)
- Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003)
- Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2005, 2009, 2013)
- Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2011)
- Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (2009)
- Conferência Nacional de Saúde (2003, 2007, 2011)
- Conferência Nacional de Saúde Ambiental (2009)
- Conferência Nacional de Saúde Bucal (2004)
- Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005, 2014)
- Conferência Nacional de Saúde Indígena (2006, 2013)
- Conferência Nacional de Saúde Mental (2010)
- Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004, 2007, 2011)
- Conferência Nacional de Segurança Pública (2009)
- Conferência Nacional do Esporte (2004, 2006, 2010)
- Conferência Nacional de Meio Ambiente (2003, 2005, 2008, 2013)
- Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2003, 2005, 2007, 2009, 2012)
- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008, 2012)
- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009, 2011)
- Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2006)
- Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente (2003, 2006, 2009, 2013)
- Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (2012)
- Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014)
- Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil (2009, 2014)
- Conferência Internacional da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (2006 – Brasil)
- Conferência Internacional das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (2004, 2006)
- Conferência Internacional das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e Biodiversidade (2004 – Malásia, 2005 – Canadá, 2006 – Brasil)

TEXTO COMPLEMENTAR – PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é considerado o principal instrumento de planejamento da administração pública, que orienta os demais planos e programas de governo por um período de quatro anos. Deve ser apresentado ao final do primeiro ano de mandato, indicando as realizações previstas para os quatro anos seguintes, incluindo, portanto, o primeiro ano de governo do mandato posterior. No âmbito federal, até 2002, o PPA era elaborado por equipes técnicas que utilizavam linguagem de difícil compreensão para quem não é especialista em finanças públicas e com grande generalidade na indicação das diretrizes, objetivos e metas do Plano. Estas características presentes já no momento e na forma da elaboração do PPA, além de dificultar a compreensão sobre o que está proposto, representavam obstáculos também para o monitoramento e o controle social sobre a sua execução. Nos governos do PT, o PPA foi produzido como um Plano Nacional, que visava a se constituir em instrumento de planejamento estratégico do Estado brasileiro, estabelecendo metas que dialogavam, por meio de avaliações, com as metas estabelecidas anteriormente. O Plano Plurianual constituiu-se em referência para os investimentos públicos e privados do País e para a elaboração dos PPAs estaduais e municipais, de acordo com as determinações constitucionais. O governo federal elaborou, para esse fim, uma ousada ação de capacitação dos gestores e gestoras públicos em vários municípios do País, baseada no desenvolvimento das políticas no território, com suas características específicas, a articulação entre as políticas e a ampla participação da sociedade. Tratou-se de articular o PPA federal com os PPAs municipais, de sorte a desenvolver uma cultura de planejamento estratégico e torná-la, de fato, uma questão nacional.

Em 2011, a equipe de governo da presidenta Dilma aprofundou mudanças importantes na definição da estrutura do PPA 2012-2015. Os objetivos de governo foram inseridos no Plano, adotando uma linguagem compreensível por toda a equipe de governo e pelos cidadãos e cidadãs, de modo a facilitar a identificação, ao longo do documento, dos compromissos assumidos pelo governo no âmbito de cada política. A estrutura adotada permite localizar os compromissos em todas as áreas de gestão, referente aos vários segmentos sociais. A mesma lógica foi adotada para outras agendas estratégicas do governo, como o PAC, o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida.

O PPA – Plano Plurianual 2012-2015 é, portanto, um exemplo que sintetiza o modelo de gestão para o desenvolvimento sustentável inclusivo e democrático. O seu processo de elaboração, conduzido pelo Ministério do Planejamento, inaugurou uma nova forma de planejar e executar as ações de governo, cumprindo as exigências constitucionais e os compromissos políticos assumidos pela presidenta Dilma. Para entender melhor como se deu esse processo participativo na elaboração e monitoramento do PPA, é preciso conhecer como ele está organizado. Na nova estrutura do Plano, os Programas Temáticos estão organizados em objetivos, que, por sua vez, foram detalhados em metas e iniciativas. Os conteúdos de cada item estão descritos em linguagem simples e introduzem informações sobre a integração entre as políticas, com destaque para as dimensões da transversalidade. No modo tradicional de elaborar o PPA, que ainda segue sendo adotado por muitos governos estaduais e municipais, as informações são apresentadas segundo o desenho das ações orçamentárias, o que dispersa os dados sobre um mesmo tema nas diversas funções programáticas, dificultando muito a construção e a compreensão da totalidade do programa. Isso sem falar na linguagem técnica, só compreensível para os economistas e especialistas em orçamento público!

A proposta inicial do Projeto de Lei encaminhado para análise e aprovação do Congresso Nacional foi elaborada pelo Ministério do Planejamento, que sistematizou, na organização do PPA, os temas de políticas públicas a serem submetidos ao debate em três instâncias de diálogos: com os órgãos e entidades da administração pública federal, com os estados e municípios por região do País e com o Fórum Interconselhos, sobre o qual vamos detalhar um pouco mais acerca da composição e dinâmica de funcionamento.

O Fórum Interconselhos do PPA 2012-2015

A grande novidade, do ponto de vista da participação social no planejamento orçamentário federal, foi a criação de uma instância para o diálogo entre o governo e a sociedade civil, inclusive para a apresentação de propostas ao PPA.

Na fase de elaboração do Plano Plurianual, em maio de 2011, a Secretaria Geral da Presidência da República, junto com o Ministério do Planejamento, promoveu o I Fórum Interconselhos do PPA 2012-2015, que contou com a participação de representantes não-governamentais de 35 conselhos, cinco comissões nacionais e de entidades da sociedade civil. O evento teve como objetivo apresentar informações sobre o PPA, debater as estratégias norteadoras da ação governamental no período de vigência do Plano e levantar as propostas dos participantes.

A transversalidade dos programas e a inserção no contexto regional do País foram enfatizadas, destacando a relevância do PPA no ciclo de planejamento orçamentário, a visão de futuro, os valores e os macrodesafios orientadores na sua elaboração, o modelo do Plano, os programas temáticos e a proposta de monitoramento participativo durante os quatro anos de execução.

As discussões dos temas consideraram quatro eixos de gestão: 1. Desenvolvimento Econômico; 2. Infraestrutura e PAC; 3. Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e 4. Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais.

TEXTO COMPLEMENTAR - Objetivos da Política Nacional de Participação Social

- Consolidar a participação social como método de governo;
- Aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
- Conceituar e definir as instâncias e mecanismos de participação social;
- Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
- Desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis;
- Incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e da sociedade civil;
- Incentivar o uso e desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagem, por meio da internet;
- Incentivar a participação social nos entes federados.

Portanto, o Sistema Nacional de Participação Social é a expressão de um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com novas formas e linguagens participativas. O Compromisso Nacional pela Participação Social se traduziu num pacto pela democracia participativa entre todos os entes da Federação. O Decreto do SNPS foi vetado pelo legislativo federal, mas diversos prefeitos assumiram o compromisso com a implementação do Sistema nos municípios.

TEXTO COMPLEMENTAR – Retrocessos no Eixo Participação Popular e Cidadã e Controle Social

- Aprovação da Emenda 95 (que instituiu o teto de gastos), da reforma trabalhista, da reforma da Previdência, de cortes de recursos para educação e saúde, da reformulação do ensino médio, encerramento do programa Mais Médicos, flexibilização da posse de armas, entre outras medidas, sem o devido debate com a sociedade, ferindo a Constituição brasileira, que estabelece instrumentos de participação e controle social;
- Apresentação do Pacote Anticrime, cujo texto foi elaborado sem consulta a órgãos como o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Conselho Nacional de Políticas Penitenciárias;
- Mudança na política de saúde mental, incentivando a internação involuntária ou compulsória da pessoa com saúde mental comprometida, por decisão de pessoas ou entes alheios à vontade do paciente, privilegiando os interesses econômicos da indústria farmacêutica e da indústria de produção de manicômios, sem o devido debate com os órgãos e conselhos competentes como o Conselho Federal de Psicologia;
- Desmonte de conselhos participativos e espaços de gestão da sociedade civil em diversas áreas:
 - Uma série de órgãos vem sofrendo ataques que vão desde cortes financeiros, como é o caso do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), até a total extinção, como nos casos do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que orienta o combate à fome e o Bolsa Família;
 - Fim da representatividade de 14 entidades integrantes do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da Conferência Nacional de Educação (Conae), que foram substituídas por órgãos ligados diretamente ao governo;
 - O fim da participação da sociedade civil no Conselho Nacional de Desburocratização;
 - A desmobilização das reuniões do Conselho das Cidades e transferência das atribuições deste para o Ministério das Cidades;
 - Reformulação nos conselhos de administração dos bancos públicos e das empresas estatais;
 - Esvaziamento da Comissão de Anistia, cujas funções foram remetidas para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos;
 - Extinção do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes, além de tirar do Senado a aprovação dos diretores do DNIT;
 - Paralisação das atividades de 11 conselhos de participação social, por meio da Medida Provisória 870, de janeiro de 2019. Os impactos da medida modificaram, por exemplo, o Conselho Nacional de Economia Solidária, antes vinculado ao extinto Ministério do Trabalho, agora atribuído à pasta de Cidadania;
 - Bolsonaro, liquidou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O decreto 10.003/2019, publicado em 05/09/2019, no Diário Oficial da União (DOU), cassou o mandato de todos os conselheiros eleitos e empossados em março e mudou o funcionamento do órgão, definindo que os membros do conselho serão escolhidos por processo seletivo e não eleição. O presidente também reduziu a participação da sociedade civil de 14 para nove conselheiros, deixando o governo federal com maioria absoluta no colegiado – com 13 membros.
 - Por Decreto, Bolsonaro alterou a composição ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) e retirou vagas destinadas a especialistas e membros da sociedade civil. Entre as categorias que deixaram de compor o grupo estão médicos, juristas, psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros e até educadores.

- A Ministra de Direitos Humanos, Damara Alves, demitiu a coordenadora geral do Conselho Nacional de Direitos Humanos, Caroline Dias dos Reis, colocando em risco a autoridade e a independência do órgão. A decisão foi denunciada por organizações internacionais.
- Enfraquecimento da Controladoria-Geral da União (CGU), com redução de atividades de fiscalização e auditorias em relação aos governos petistas;
- Falta de transparência, dificultando e/ou inviabilizando o monitoramento, pela sociedade, dos processos políticos, administrativos e financeiros da gestão pública em diversos setores:
 - Além de tornar dados de interesse público sigilosos e agendas ministeriais, Bolsonaro decretou sigilo sobre o registro de visitantes que entram e saem do Palácio da Alvorada e do Jaburu, bem como dos gastos com cartões corporativos.
 - O Governo Federal impôs um sigilo de 25 anos sobre os custos do automóvel que transportou Bolsonaro em Nova York, quando ele esteve na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas no final de setembro de 2019.
 - Em 22/11/2019, foi divulgado pelo Congresso Em Foco que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), órgão comandado pelo general da reserva Augusto Heleno, já negou 41% de todas as solicitações de acesso à informação em 2019. O ministério aceitou apenas 33% dos pedidos feitos desde o início do ano.
 - Em 06/02/2020, a Agência Pública divulgou um levantamento, apontando que, em 2019, aumentaram as negativas do governo Bolsonaro a pedidos de informação feitos por cidadãos com a justificativa de *fishing expedition* — termo pejorativo em inglês que descreve uma pesquisa ampla por informações em busca de algum fato que possa incriminar uma pessoa ou instituição. Apenas em 2019, foram 45 pedidos de informação negados, utilizando expressamente essa justificativa.
 - Em 02/03/2020, o El País Brasil informou que o Ministério da Cidadania do governo Bolsonaro ignorou o que determina a Lei de Acesso à Informação (LAI) e não respondeu a um pedido realizado pelo portal referente ao programa Bolsa Família. Em 29/01/2020, o El País questionou, via LAI, qual era o número de famílias aptas a receber o Bolsa Família no mês de dezembro de 2019, mas que ainda não haviam sido contempladas. Passado o primeiro prazo para resposta, o órgão afirmou necessitar de mais tempo, devido à “complexidade para obter informação”, prorrogando para o dia 28 de fevereiro a nova data para resposta. Mas, ao atingir novamente o prazo, o Sistema de Acesso à Informação informou que o pedido “ainda não teve resposta registrada no sistema”, sem nenhuma justificativa para a ausência de resposta.
 - Bolsonaro assinou uma MP que legalizou a divulgação de editais apenas em Diário Oficial e sites oficiais do governo. O presidente da Associação Nacional de Jornais, Marcelo Rech, afirmou que a medida fere o princípio de publicidade de atos públicos. A decisão vale para União, estados e municípios.

Além dos retrocessos no Eixo Participação Popular e Cidadã e Controle Social, recomendamos também a leitura do desmonte que vem sendo promovido, desde 2016, nos demais eixos do Modo Petista de Governar. [Aqui](#), você confere todas as medidas regressivas do governo Bolsonaro, por temas, atualizadas semanalmente.