

Curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e  
Acompanhamento Orçamentário – LOA

Participação Social

**Daniel Avelino**  
Agosto 2013

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL

## PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

**Daniel Avelino**

Diretor substituto de Participação Social

Secretaria-Geral

Presidência da República - Brasil

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Década de 1970

Década de 1970 - Contexto da ditadura militar

As instituições políticas estão controladas pelo regime militar. O fortalecimento de um Estado Nacional brasileiro acontece, desde 1964, em um processo de retrocesso democrático, de forma centralizada no alto comando que forma o governo federal.

Há, portanto, um fechamento dos canais de participação, que se haviam constituído ao longo das últimas décadas, principalmente graças aos movimentos sociais organizados, como o sindical.

Ainda assim, a repressão à liberdade de expressão e organização não impede a organização de movimentos sociais que exigem a abertura política. Graças a eles, surgem as primeiras iniciativas de participação social na gestão orçamentária local.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL – Década de 1980

Década de 1980 – Contexto da redemocratização

A abertura política ganha cada vez mais espaço e o regime militar caminha para seu declínio. O retorno das eleições para prefeitos nas capitais e para governadores anuncia o movimento das “Diretas Já”. A posse de um presidente civil e a Assembleia Constituinte de 1987 marcam o fim da ditadura no Brasil.

A intensa mobilização popular para participação na elaboração da Constituição Federal, que seria promulgada em 1988, inflama o espírito militante e confirma, no texto constitucional, que o novo Estado que se desenhava seria aberto à democracia.

Ainda assim, os órgãos públicos e seus agentes ainda carregavam sequelas da ditadura: uma cultura tecnocrática de insulamento decisório.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Porto Alegre, 1989

A redemocratização fortalece a adoção de políticas participativas, principalmente nos governos municipais, cuja autonomia em relação aos demais governos é conquistada após a Constituição de 1988. A militância social e a prática de assembleias são incorporadas à gestão pública, como uma pedagogia de emancipação e educação política para a cidadania.

Assim, em 1989, começa a longa tradição do Orçamento Participativo em Porto Alegre. As Plenárias Regionais territorializam o espaço urbano e o exercício do voto estimula uma forma ativa de cidadania. Há uma ponderação equitativa em favor das regiões mais necessitadas e um acompanhamento por instâncias participativas permanentes, como o Conselho de Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo não induz apenas uma política de gestão, mas uma transformação cultural democrática.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Década de 1990

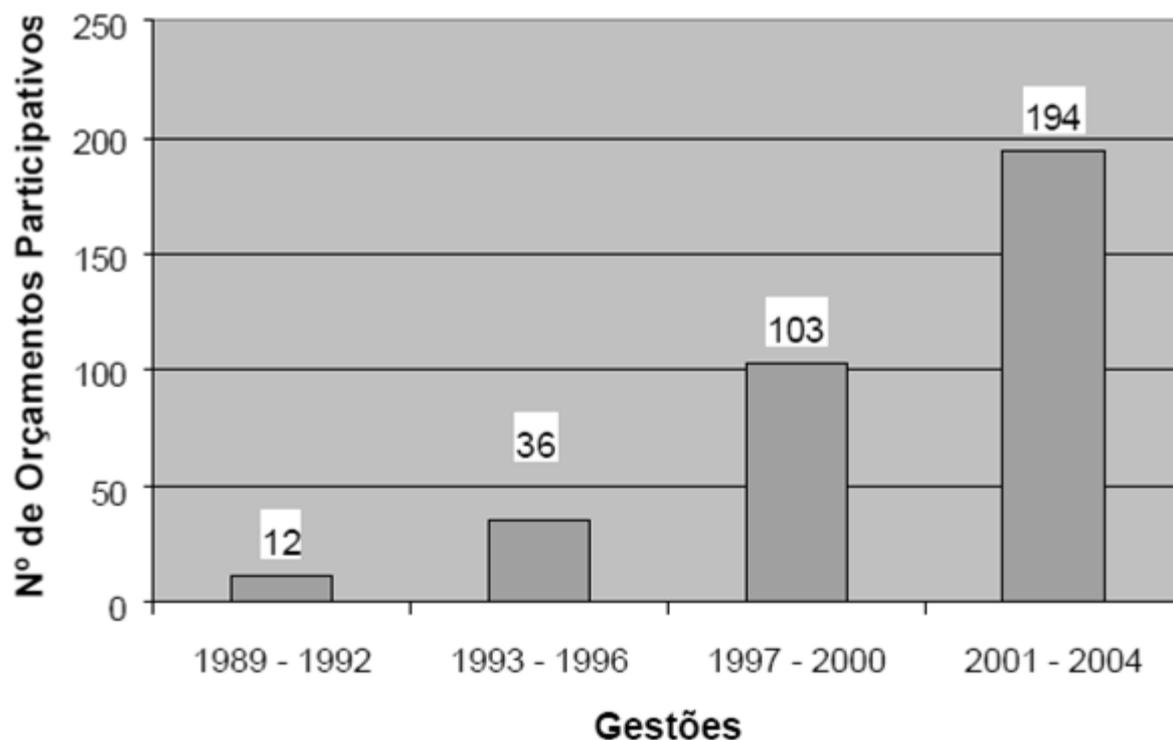
Década de 1990 - O neoliberalismo

Os primeiros presidentes eleitos após a redemocratização enfrentam os desafios da instabilidade econômica e da escalada inflacionária herdadas do Milagre Econômico. Os "pacotes" e medidas de austeridade fiscal deslocam o foco da discussão política para a área econômica, tornando secundária a continuação do processo de abertura democrática do Estado brasileiro.

A doutrina neoliberal estimula o desenvolvimento econômico e a abertura ao comércio internacional, em detrimento das políticas sociais e das medidas de superação das desigualdades. A reação dos movimentos sociais é intensa, mas gradativamente arrefecida e desmobilizada no âmbito federal. Os governos locais, por outro lado, passam a ser cada vez mais ocupados por grupos contra-hegemônicos.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Expansão local

O contexto federal restritivo e as possibilidades nos governos locais convergem para uma larga expansão das práticas de democracia participativa nos municípios brasileiros. Após 15 anos da experiência de Porto Alegre, o Orçamento Participativo já é uma prática replicada.



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Reconhecimento

Reconhecimento internacional das experiências de Orçamento Participativo:

-a experiência de Porto Alegre foi selecionada pelas Nações Unidas como uma das 40 melhores intervenções urbanas, em 1995, na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul;

-Em 1995, o Banco Mundial (BIRD) organizou um seminário sobre o tema em Porto Alegre e passa a recomendar o Orçamento Participativo;

- Em 1999, o caso de Porto Alegre foi apresentado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Seminário sobre Gestão Social, em Washington, D.C., e passa a ser incluído em seus relatórios;

- Porto Alegre sedia a primeira edição do Fórum Social Mundial, em janeiro de 2001.

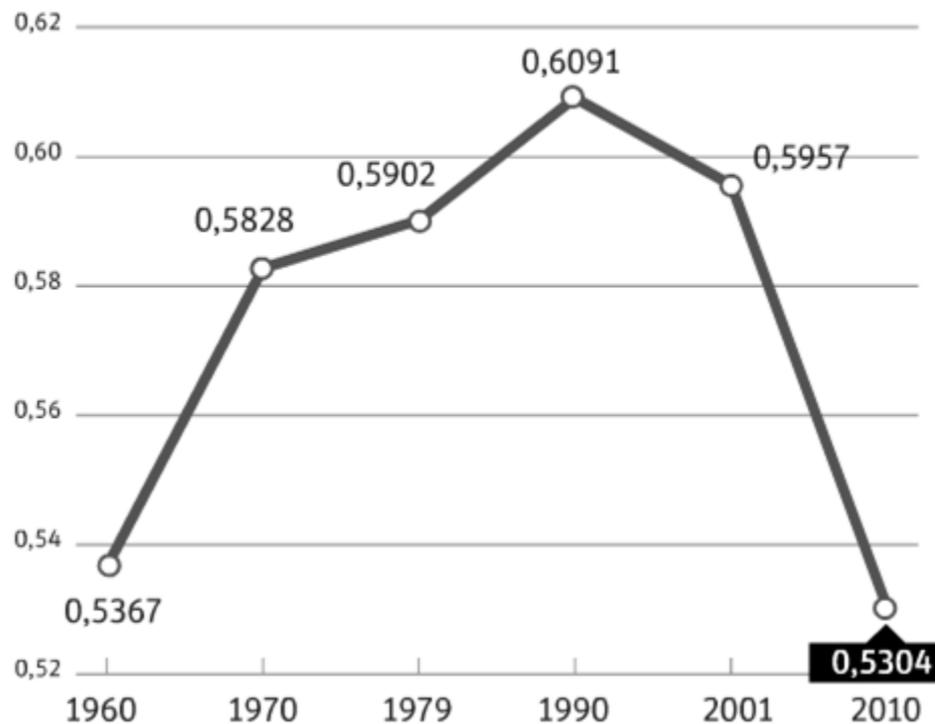
## PARTICIPAÇÃO SOCIAL – A Década de 2000

Década de 2000 – A redução da desigualdade

Com as eleições de 2002, tem início a gestão do Partido dos Trabalhadores à frente do governo federal brasileiro. A garantia do desenvolvimento e da estabilidade econômica passam a dividir a prioridade com as políticas sociais e a expansão dos canais de participação social. A redução da desigualdade social é resultado dessas ações.

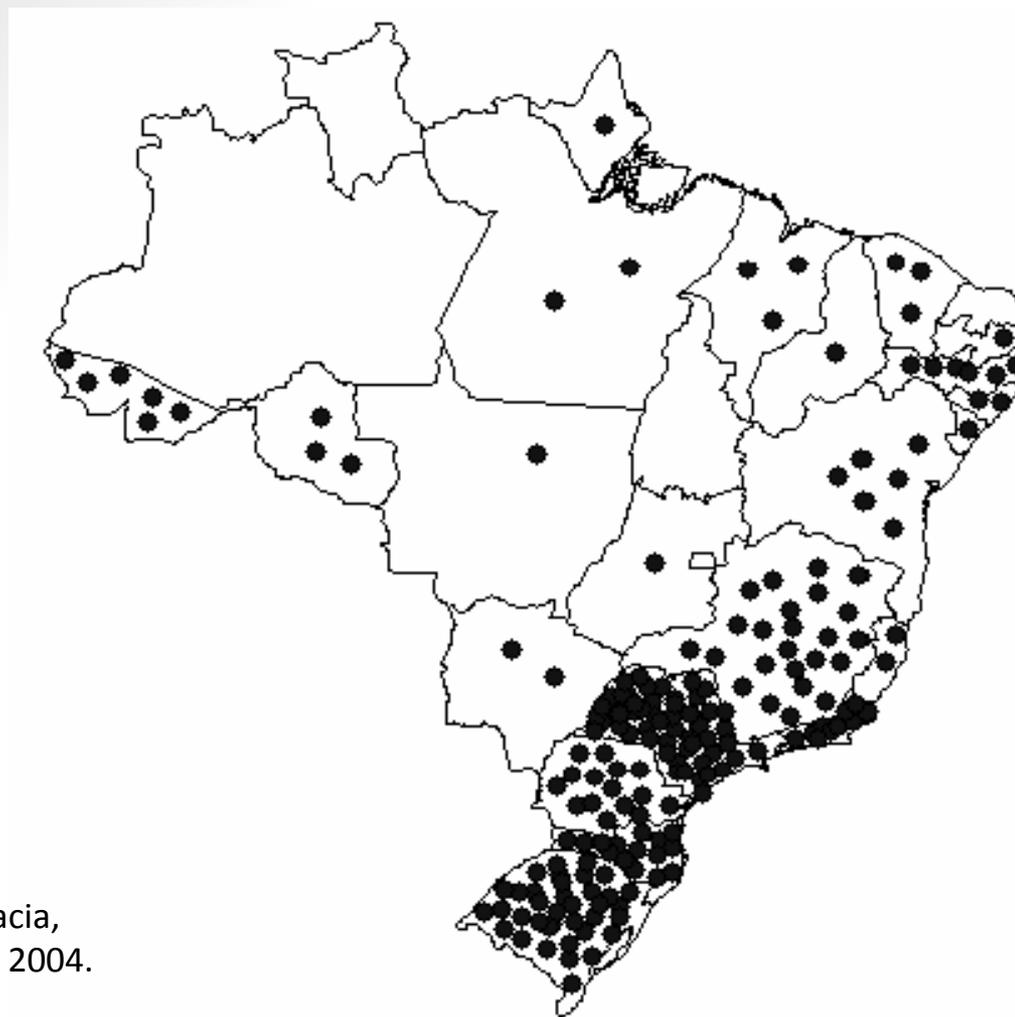
Fonte: CPS/FGV - 2011

**ÍNDICE DE GINI** (quanto mais próximo de 1,000, maior é o nível de desigualdade)



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Distribuição

Distribuição Nacional dos Municípios com Orçamento Participativo em 2004



Fonte: PNUD/SG-PR-Brasil  
Conferência Internacional Democracia,  
Participação Cidadã e Federalismo, 2004.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL – Espaços Supralocais

O fortalecimento da prática de Orçamento Participativo, aliado às mudanças de cenário político, favorecem a adoção de práticas participativas em governos estaduais. Novas metodologias são desenhadas para tratar desse novo contexto, assim como surgem iniciativas de articulação entre as práticas municipais e estaduais.

A Rede Brasileira de Orçamento Participativo é formada, em 2007, por uma articulação dos municípios envolvidos com essa prática. Hoje, conta com 65 municípios afiliados. São realizados, periodicamente, Encontros Estaduais e Encontros Nacionais de orçamento participativo.

A expansão da experiência para outros países faz surgir espaços internacionais ligados ao tema. Redes nacionais e internacionais de orçamento participativo são formadas, em articulação com movimentos mundiais de cidades e gestão local.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - O Desafio Federal

A expansão da Orçamento Participativo nos municípios e estados brasileiros não corresponde à abertura existente no nível federal. Não há, ainda, o equivalente a um Orçamento Participativo Federal, mas há outras práticas participativas no ciclo orçamentário.

O conjunto de instrumentos orçamentários brasileiros envolve não apenas o Orçamento em si (Lei Orçamentária Anual), mas também o PPA (Plano Plurianual), que estabelece o planejamento governamental para um período de 4 anos.

Em relação à elaboração do PPA, o governo federal desenvolveu estratégias de discussão cada vez mais participativas:

- PPA 2004-2007 - consultas públicas e plenárias regionais em todas as regiões do país;
- PPA 2008-2011 - envolvimento dos Conselhos Nacionais e grupo de discussão sobre o tema com participação da sociedade civil.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - O PPA 2012-2015

Para o PPA 2012-2015 (elaborado em 2011), uma nova metodologia de participação foi desenvolvida.

Uma primeira inovação foram os Diálogos Federativos, envolvendo representantes dos governos estaduais e municipais de todo o país na discussão do PPA federal.

Por um lado, isso garantiu a regionalização do planejamento governamental, com estabelecimento de metas diferenciadas em relação às especificidades de cada região.

Por outro lado, estimulou a replicação da metodologia federal também nos planos estaduais, elaborados simultaneamente. Como resultado, tanto os aspectos técnicos e conceituais do plano federal quanto sua abertura participativa foram replicados e aperfeiçoados simultaneamente em vários estados do país.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL – Fórum Interconselhos

Outra inovação do PPA 2012-2015 foram os Diálogos Sociais.

Os mais de 30 Conselhos Nacionais (com participação da sociedade) foram estimulados a discutirem e colaborarem com a elaboração do PPA em suas respectivas áreas.

Além disso, sob o princípio da intersetorialidade, foi organizado em maio de 2011 o I FÓRUM INTERCONSELHOS, reunindo cerca de 300 Conselheiros Nacionais, representantes da sociedade civil em seus órgãos, e outros convidados, também da sociedade civil.

Foram produzidas cerca de 600 propostas, analisadas e respondidas especificamente pelos órgãos de planejamento governamental. Os dados oficiais indicam que 97% das propostas foram acatadas integral ou parcialmente.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL – Fórum em Números

Número de indicações efetivas dos Conselhos <b>222</b>	Número de indicações efetivas da Sociedade Civil <b>65</b>	Número de presentes ao Fórum <b>246</b>
Percentual de Resposta <b>76%</b>	Percentual de comparecimento <b>85%</b>	Dias de trabalho 2
Cidades mais representadas <b>Brasília-DF 54</b> <b>São Paulo-SP 46</b> <b>Rio de Janeiro-RJ 26</b> <b>Curitiba-PR 12</b> <b>Belo Horizonte-MG 10</b> <b>Salvador-BA 8</b> <b>Belém-PA 8</b>	Preenchimento das vagas oferecidas por Conselhos <b>Total 22</b> <b>Parcial 12</b> <b>Não indicou 2</b>	Produtos: Mais de <b>800</b> propostas (dados brutos)  Mais de <b>600</b> propostas (dados sistematizados)
Propostas acatadas integralmente (%) <b>77%</b>	Propostas acatadas parcialmente (%) <b>20%</b>	Propostas recusadas (%) <b>3%</b>

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Orçamento federal

Há algumas outras práticas participativas que vão além do planejamento e afetam especificamente o orçamento federal:

- Alguns órgãos públicos específicos (como Universidades) realizam Orçamento Participativo, envolvendo a comunidade acadêmica, para alocação de parte dos seus recursos;

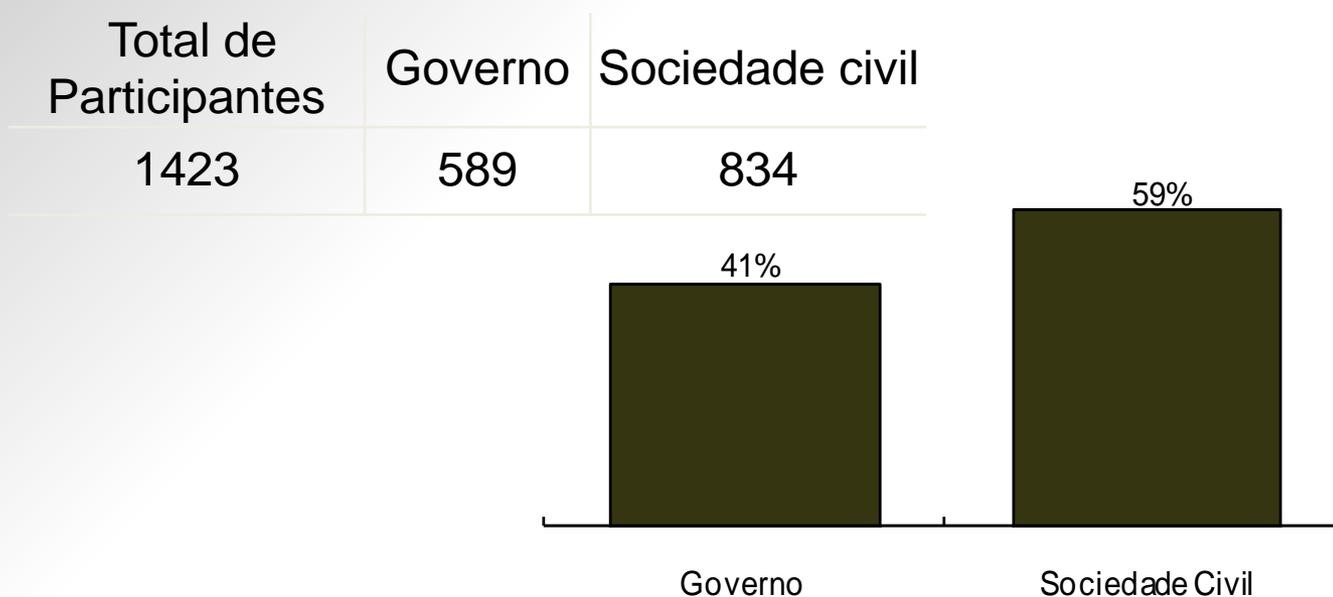
- Alguns fundos públicos são geridos por órgãos colegiados com participação da sociedade civil;

- Alguns Conselhos Nacionais têm poder de discutir, aprovar e até vetar propostas orçamentárias da área a que estão vinculados. Esses Conselhos Nacionais são formados por representantes da sociedade civil em número paritário ou majoritário em relação ao número de representantes governamentais.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL – Conselhos

Apesar da timidez na área orçamentária, as outras instâncias participativas passaram por uma significativa expansão no governo federal (e nos demais níveis) nos últimos anos:

### COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS E COMISSÕES NACIONAIS



## CONFERÊNCIAS NACIONAIS REALIZADAS POR ANO

