

ORÇAMENTO & DIREITOS



2017



Organizadores:
Iara Pietricovsky de Oliveira,
José Antônio Moroni e Nathalie Beghin

Consultora para educação popular:
Elisa Rosas Mendes

ORÇAMENTO & DIREITOS

1ª Edição



Brasília
2017



FICHA TÉCNICA

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barreto
Enid Rocha Andrade da Silva
Guacira Cesar de Oliveira
Luiz Gonzaga de Araújo
Sérgio Haddad

Conselho Fiscal

Ervino Schmidt
Iliana Alves Canoff
Romi Márcia Bencke
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Ana Carolina Soares
Ana Paula Felipe
Marcela Coelho M. Esteves

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleo Manhas
Grazielle Custódio David
Leila Saraiva
Márcia Hora Acioli
Matheus Peres Machado Magalhães
Yuriê Baptista César

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Assessoria de Comunicação

Silvia Alvarez Cardoso

Educador/a Social

Fátima Corrêa
Layla Maryzandra Costa Silva
Thallita de Oliveira
Walisson Souza

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Julio Gleisson Rodrigues Medeiros



Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários (as)

Lucas Daniel Rodrigues de Souza
Lucas Miguel Salomão Meireles
Helena Nisa da Rosa

EDITORAÇÃO



www.forestcom.com.br

Coordenação

Juliana Mendes

Projeto gráfico e diagramação

Mariana Henrique

Ilustrações

Renato Moll

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
Christian Aid
Embaixada da França
Fastenopfer
Fundação Heinrich Böll
Fundação Ford
GDF – CDCA / Secretaria da Criança
GDF – Fundo de Apoio à Cultura
GDF – Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres,
Igualdade Racial e Direitos Humanos
IBP – Internacional Budget Partnership
Instituto C&A
Kindernothilfe - KNH
Norwegian Church Aid
Open Society Foundations
Oxfam Brasil
Pão para o Mundo
União Europeia

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar
Cobertura - Edifício Márcia
70. 3037-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

SUMÁRIO

FICHA TÉCNICA 4

APRESENTAÇÃO 8

PARTE I 10

CAPÍTULO 1

EDUCAÇÃO POPULAR, DIREITOS HUMANOS E ORÇAMENTO 11

- Introdução: O que é este material e porque escolhemos a educação popular
- O que são direitos humanos?
- O Estado é o responsável por assegurar o cumprimento dos direitos humanos
- As contradições do Estado

CAPÍTULO 2

ORÇAMENTO PÚBLICO 27

- O que o orçamento público tem a ver com direitos humanos?
- Orçamento e políticas públicas
- Analisando políticas públicas e orçamento com as lentes de direitos humanos

CAPÍTULO 3

ECONOMIA, ESTADO E DIREITOS HUMANOS 38

- Conhecendo a natureza e a história da economia em que vivemos
- Globalização

CAPÍTULO 4

O CICLO ORÇAMENTÁRIO 52

- Introdução
- As leis do ciclo orçamentário
- Formulação, discussão e aprovação
- Execução (análise) do Orçamento
- Avaliação e controle
- Classificações das despesas orçamentárias
- Alterações na LOA

CAPÍTULO 5

INCIDÊNCIA POLÍTICA 80

- Incidência política e direitos humanos
- Como é possível realizar incidência no orçamento público

PARTE II 92

INTRODUÇÃO 94

PILAR I

FINANCIAMENTO DO ESTADO COM JUSTIÇA FISCAL 95

- Introdução: Justiça fiscal
- Princípios do Sistema Tributário segundo a Constituição Federal de 1988
- Princípios do Sistema Tributário que o INESC defende
- Questões para o Financiamento do Estado com Justiça Fiscal
- Carga tributária: o que é e sobre quem ela mais recai?

PILAR II

USO MÁXIMO DE RECURSOS DISPONÍVEIS PARA A REALIZAÇÃO DE DIREITOS 120

- Introdução
- Alguns limitadores do uso máximo de recursos para a progressiva realização de direitos humanos no Brasil
- As receitas em potencial não arrecadadas

PILAR III

REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DOS DIREITOS 136

- Introdução
- Princípio do não retrocesso social
- Implementação e monitoramento da realização progressiva dos direitos

PILAR IV

ORÇAMENTO E NÃO DISCRIMINAÇÃO 148

- Introdução: interseccionalidade
- Gênero
- Desigualdades e violências de gênero
- Orçamentos na perspectiva de gênero
- Racismo
- Quilombos
- Os povos e comunidades tradicionais
- Orçamentos na perspectiva étnico-racial
- A análise de classe, raça e gênero

PILAR V

PARTICIPAÇÃO POPULAR 176

- Introdução
- A participação na constituição de 1988
- Controle social e os seus instrumentos
- Participação no Ciclo Orçamentário
- Democracia – Representativa, participativa, direta
- Participação como processo educativo
- A participação e as desigualdades
- Fatores que dificultam ou impedem a participação e o controle social

APRESENTAÇÃO

O INESC é uma organização da sociedade civil brasileira, fundada em 1979 em plena ditadura militar. Desde a sua criação, tem como missão a construção de agendas públicas que possam enfrentar todas as formas de desigualdades.

Para o INESC, um dos instrumentos para se enfrentar as desigualdades é o orçamento público. Em outras palavras, dependendo como é o orçamento, ele pode aprofundar estas desigualdades. No caso brasileiro, o orçamento tem servido mais para aprofundar as desigualdades que enfrentá-las. É um estado que arrecada mais de quem tem menos e distribui mais para quem mais tem. Sendo a essência da democracia a busca pela igualdade, não consideramos que vivemos uma realidade democrática.

Ao longo do tempo, o INESC desenvolveu várias metodologias de análise do orçamento. Estas metodologias dialogaram com um conjunto de fatores e com a conjuntura nacional. Em um primeiro momento, procuramos mostrar que o orçamento não era um monte de números incompreensíveis e sim um espelho das escolhas políticas. Portanto, o orçamento não é um instrumento técnico e sim político, por isso, a sociedade tem o direito de interferir na forma como é criado e também como é executado. Em um segundo momento, nos alinhamos à luta por transparência e acesso universal das informações orçamentárias. Luta árdua, demorada e muitas vezes solitária, por todos os limites do pouco acesso às informações sobre os gastos dos governos.

Com o acesso às informações, a nossa metodologia se refinou, e não se limita mais a uma análise quantitativa dos recursos, incluindo também uma análise qualitativa, analisando os desenhos das políticas e suas concepções. Ao mesmo tempo, procuramos uma estratégia de fortalecimento popular no debate da aplicação dos recursos. Surgem os orçamentos temáticos. Podemos destacar alguns: orçamento temático criança e adolescente, sócio ambiental, igualdade racial, segurança alimentar, etc.

O tempo exigiu mais de nós. Precisávamos colocar outras lentes sobre o orçamento. E chegamos ao **Orçamento & Direitos**. Um olhar sobre o orçamento público, tanto das receitas como das despesas, com a lente dos direitos humanos.

Numa conjuntura internacional e nacional de restrição de direitos, de violências, de desrespeitos aos mais elementares direitos dos povos, o INESC sistematiza a **Metodologia Orçamento & Direitos**, para que seja um instrumento de resistência e ao mesmo tempo de debate público. Uma ferramenta para auxiliar a superar os modelos nada democráticos da gestão dos recursos públicos.

Mas este esforço só faz sentido se ultrapassar as fronteiras do INESC. Por isso esta metodologia só existe se for útil para homens e mulheres, lutadores e lutadoras do povo e por suas organizações nas lutas diárias e cotidianas por todo o Brasil.

Esta cartilha pode ser usada como material de consulta, complementar às oficinas que realizamos. Também pode ser lida livremente, pois procuramos abordar diversos assuntos importantes para a formação dos/as educandos/as com quem procuramos construir novas formas de pensar politicamente.

Para complementar o conteúdo, cada capítulo termina com uma revisão do que foi visto até lá. Também fizemos algumas perguntas que podem ajudar o leitor ou a leitora a pensar sobre as questões que trazemos.

Ao final, apresentamos um glossário, para auxiliar a leitura, e uma série de referências para quem se interessar em saber mais.

Dúvidas, comentários e sugestões podem ser enviadas ao e-mail:

formacao@inesc.org.br

Boa leitura!

Parte I



CAPÍTULO I

EDUCAÇÃO POPULAR, DIREITOS HUMANOS E ORÇAMENTO

O que veremos neste capítulo?

- Introdução: O que é este material e porque escolhemos a educação popular
- O que são direitos humanos?
- O Estado é o responsável por assegurar o cumprimento dos direitos humanos
- As contradições do Estado

O que é este material e porque escolhemos a educação popular

Bem-vindos e bem-vindas à cartilha **Metodologia Orçamento & Direitos**. Para abordar esta temática de orçamento público e direitos humanos, acreditamos que é importante explicar nossa escolha pela **Educação Popular** nesse material de formação. A educação popular é utilizada aqui não só como uma metodologia, ou um percurso, mas é uma opção política uma vez que carrega em si um necessário compromisso com a **transformação social**. Os conteúdos e informações aqui expostos devem ser apropriados e reelaborados como mais um instrumento na luta por direitos.

O espaço comum de educação reproduz, muitas vezes, várias opressões. Isso não ocorre apenas porque a sala de aula mantém as discriminações de gênero, raça, classe e orientação sexual, entre outras; ou ainda porque muitas pessoas não tem acesso a esses espaços. A educação é pensada colocando o professor e a professora no papel de transmissor de conteúdos e os alunos e alunas somente no papel de receptores. A partir daí, já existe uma divisão, como se alguns soubessem muito e outros nada. Como se quem estuda tivesse uma cabeça vazia para ser preenchida por quem já sabe tudo. E assim, os alunos e as alunas precisam somente decorar e memorizar de forma passiva o que os professores e professoras falam. Para nós, esta visão da educação não apenas reproduz opressões, mas também as cria. Por isso, afirmamos em nossa proposta de transformação e de educação que forma e conteúdo precisam andar juntas.

Transformação social

O mundo está mudando o tempo todo, há novas invenções, novas pessoas, ideias velhas e novas em debate, aprendizagens. Quando falamos em transformação social, estamos falando da capacidade de transformar o mundo em um lugar mais justo e solidário. São as mudanças feitas a partir das pessoas comuns, e não dos planos dos políticos ou empresários poderosos.

A educação popular precisa trazer para o processo de aprendizagem as questões que mobilizam os/as educandos/s, deixando-se afetar e se transformar por elas, aprendendo com a nossa própria realidade. Quem melhor do que as próprias pessoas para dissertarem sobre seus problemas, angústias e preocupações? **Quem entende mais de suas realidades que as pessoas que as vivem?** Desta forma, os processos de formação que propomos precisam ser pensados junto aos/às educandos/as, a partir de suas questões, em diálogo com o conteúdo que oferecemos. A educação acontece na conversa entre sujeitos, com trajetórias, histórias, saberes e experiências diversas. Nesta dinâmica, todo mundo ensina e todo mundo aprende. O educador/a e educando/a são sujeitos na troca de saberes e, nesta troca, se tornam **sujeitos políticos**. Para que esse encontro seja possível o processo precisa ser baseado no diálogo, sendo fundamental disposição tanto para ouvir quanto para falar.

Nesse sentido a educação não deve ser pensada de forma individual. Pelo contrário, o processo educativo precisa ser um projeto coletivo, que parta das vivências de cada pessoa, valorizando os saberes comunitários. É para que, por meio das histórias, se possam pensar questões que afetam cada pessoa em particular, e também o grupo como um todo.

Para isso optamos pelos ensinamentos de Paulo Freire e de outros autores, como também das diversas vivências de movimentos populares, em especial do sul global, que trilharam seus caminhos a partir das práticas da educação popular.

Uma das ideias centrais desta pedagogia é proporcionar que os sujeitos busquem as próprias leis. Um conceito central para esta forma de aprender e ensinar é a **autonomia**. Aqui, a autonomia não fala apenas de indivíduos, mas de coletivos que se juntam para atuar em suas realidades. Ela precisa acontecer na prática, a partir das reflexões sobre a sociedade. Essa reflexão nos auxilia de duas formas, a realizarmos nossas próprias escolhas e a entender que podemos agir sobre a realidade, portanto o pensamento autônomo demanda **ação para transformação**.

QUEM FOI PAULO FREIRE?

Paulo Reglus Neves Freire foi educador e filósofo brasileiro, considerado um dos pensadores mais notáveis da história da pedagogia mundial, influenciando o movimento “pedagogia crítica”.



“Ninguém educa ninguém, ninguém se educa a si mesmo, as pessoas se educam entre si, mediatizadas pelo mundo”
Paulo Freire

A pedagogia da autonomia

é um princípio de uma educação crítica que coloca em foco uma ética universal, para o desenvolvimento da autonomia, da capacidade de cada pessoa.

Este tipo de educação considera que o presente ou o futuro podem ser modificados, podem ser construídos de outra forma. Também possibilita que cada um de nós consiga se reconhecer como **sujeitos de direito**, ao retirar os véus que nos impedem de perceber o que realmente gera desigualdades.

Quando dizemos que a educação popular é a nossa escolha e a nossa aposta, então, afirmamos que:

1. Esta não é somente uma escolha de método, ou de um conjunto de dinâmicas e oficinas, mas de uma **opção política** afetada pela urgência da transformação. Acreditamos que nenhuma escolha é somente técnica, pois **a técnica é sempre política**. Por que, para nós, é importante acreditarmos nisso? Falamos que na educação a ideia de “o professor saber mais que o aluno” serve somente para manter uma relação de poder. Também no orçamento público, geralmente quem detém poder afirma que só sabe sobre aquele assunto quem teve acesso a certos espaços e certo tipo de educação. Os assuntos relacionados à economia e ao funcionamento do orçamento público são tratados como decisões técnicas, neutras, realizadas desinteressadamente sem beneficiar ninguém específico. Como se tratasse de um único caminho possível, contra o qual não há muito a se fazer além de aceitar. Nosso objetivo, com este material, **é mostrar que há outras possibilidades, outras formas de organizar e pensar orçamento público que não pese sobre os setores mais vulneráveis, e que combata as desigualdades. Acreditamos que não é necessário um diploma de economia para entender** e ter opiniões sobre quais devem ser as prioridades do orçamento público. É possível olhar para os tempos presente e futuro e acreditar que eles podem ser mudados, que há a possibilidade de se construir momentos e lugares onde as diversas vozes possam ecoar.

2. O conhecimento produzido e aqui apresentado pelo INESC não deve ficar restrito aos espaços formais de educação ou esquecido em bibliotecas, mas deve ser tomado e ressignificado pelas pessoas, coletivos e organizações com as quais trabalhamos, como mais uma ferramenta na luta política e social. Queremos que o conteúdo aqui exposto sirva para a reflexão, mas também para a ação. A educação popular cria possibili-

Sujeitos de direito são aquelas e aqueles a quem a lei, em sentido amplo, atribui direitos e obrigações. Indivíduos com direitos civis plenos.

Técnica X Política

Muitas vezes, quando se fala de decisões políticas, usa-se o argumento da neutralidade. Políticos e economistas frequentemente dizem que são neutros e que suas decisões são puramente **técnicas**. No entanto, sempre existe implicações políticas em qualquer decisão.

O historiador americano Howard Zinn dizia que “você não pode ser neutro num trem em movimento”. Segundo ele, “os eventos já estão se movendo numa direção mortal, e ser neutro significa aceitar isso.”



Disseram pra neta que a vó era analfabeta (...)
Minha vó formou na vida e nunca soube o que é reprovação
Eis a questão
Ellen Oléria – Antiga poesia

dades não apenas de atuar politicamente e reivindicar direitos frente ao Estado, mas é em si mesma uma experiência de autonomia e organização, dois importantes elementos de uma participação popular efetiva.

O que são direitos humanos?

O conceito de direitos humanos surge logo após a Segunda Guerra Mundial e reúne valores morais, filosóficos, e religiosos construídos por séculos pela humanidade. Entre estes valores encontramos ideais de igualdade, justiça, liberdade, sustentabilidade, solidariedade e dignidade humana. Estes valores foram criados e reunidos por diversos segmentos da sociedade. O objetivo, ao sistematizá-los, era constituir não apenas um discurso político ou um ideal, mas uma série de obrigações para os países e para a comunidade internacional.

Os direitos humanos são valores que, uma vez assumidos pelas **instituições** e pela sociedade, impactam a vida das pessoas para que possam viver com dignidade.



São eles:

Direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, à propriedade, a votar e a ser eleito, ao trabalho, ao lazer, à saúde, à alimentação, à habitação, à seguridade social, à educação, à cultura, ao transporte e ao meio ambiente, entre outros.

A **declaração universal dos Direitos Humanos**, feita em 1948, surge após os horrores da Segunda Guerra Mundial. Um de seus objetivos fundamentais tem sido promover e encorajar o respeito aos direitos humanos para todas e todos.

Instituições – podem ser organizações com estruturas físicas ou apenas conjuntos de regras que não estejam sequer escritos, desde que ambos se firmem ao longo do tempo como importantes instrumentos para ordenar a vida social em geral, a produção e as trocas e a vida econômica. **Bancos, universidades e igrejas são exemplos de instituições.**

O mercado é também uma instituição no mundo que vivemos hoje, pois possui uma série de regras para ordenar a economia da nossa sociedade. A maior instituição do nosso tempo é o Estado, que é quem cria, mantém ou modifica as regras da sociedade.

Há uma série de declarações e tratados internacionais que elencaram ao longo do tempo um conjunto de direitos a que todo ser humano deveria ter acesso a fim de gozar de uma vida livre e digna. Mencionam-se alguns aqui: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966); Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, sobre povos indígenas e tribais (1989); Declaração do Rio e a Agenda 21 – Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); Declaração e Plano de Ação de Viena – Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993); Declaração e Plano de Ação de Beijing (1995) – Conferência Mundial sobre a Mulher; Declaração e Plano de Ação de Durban – III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância – Durban (2001); Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Esses direitos são os chamados **direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos, e ambientais**. São direitos que influenciaram a elaboração de diversas constituições e a legislação de inúmeros países.

Para que um valor seja considerado um direito humano, ele deve ser **universal, interdependente e indivisível**.

Universal porque se estende para todos e todas, não importando a origem, identidade étnica, cultural, religiosa, de gênero e de classe da pessoa. Apenas o fato desta pessoa existir é o suficiente para que seus direitos devam ser respeitados.

Interdependente porque depende uns dos outros. Nenhum direito é mais importante que outro. Podemos entender esse princípio por dois ângulos: primeiro, se um direito é violado, todos o são. Assim, por exemplo, se alguém vive na rua, seu direito à moradia não é respeitado. E isso tem consequências no seu direito à saúde, pois ela está mais vulnerável por não poder se proteger do frio, por exemplo. Ou seja, é necessário que todos seus direitos sejam respeitados, pois cada um impacta no outro.

Indivisível pois não há como parcelar ou dividir um direito. A cada direito (como saúde, educação, moradia, trabalho, meio ambiente) corresponde um conjunto de atributos que não podem ser parcelados. Ter direito à educação não significa apenas ter acesso a uma escola, mas sim que o ensino seja de qualidade, que haja acesso à cultura, materiais didáticos e que as discriminações sejam combatidas. Se as pessoas não têm transporte público para ir ao hospital, os direitos humanos estão sendo violados mesmo que exista um bom serviço de saúde aberto para todos e todas, por exemplo.

Os direitos humanos são garantidos em nossos sistemas jurídicos, tanto nas constituições como nas diversas leis nacionais, e devem ser respeitados tanto por indivíduos quanto pelos governos. Mas apesar de, depois de muita luta, serem assegurados por lei, eles também estão em constante reelaboração. Isso é necessário pois a sociedade está em constante transformação. É importante estarmos sempre atentas e atentos para entender as relações de poder e desigualdades e, assim, construirmos estratégias para superá-las.

O Estado é o responsável por assegurar o cumprimento dos direitos humanos

O Estado tem a obrigação de assegurar o cumprimento dos direitos. Todos os seus órgãos e poderes (Governo Federal, estados, municípios, Congresso Nacional, legislativos locais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias, etc.) devem atuar em conjunto com o objetivo central de garantir uma vida com dignidade para todos e todas.

Exemplo

Para se ter uma ideia, no Brasil, a alimentação foi entendida como direito humano somente em 2010, isto é, 22 anos depois da promulgação da Constituição, que estabeleceu o Estado de Direito no país.

O Estado Democrático de Direito é um conceito que define qualquer Estado que vise garantir o respeito às liberdades civis individuais, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais.

O **Estado Democrático de Direito** tem a obrigação de **respeitar, proteger e promover** os direitos humanos. Além disso, também deve reparar quem tem seus direitos violados.

Quando falamos em **respeitar** os direitos humanos, significa que o **Estado não pode cometer nenhuma violação de direitos**. Os agentes públicos, como policiais, juízes, promotores, médicos do serviço público, etc., não devem, em hipótese alguma, praticar tortura, ou provocar a morte de qualquer pessoa, ou ainda se omitir do cuidado às pessoas.

O Estado é o responsável por **proteger** os direitos humanos, fazer com que as leis sejam respeitadas e por garantir que um indivíduo, um grupo, uma comunidade ou uma empresa respeitem os direitos individuais e coletivos de cada cidadã e cada cidadão, grupo, etnia ou comunidade.

Um terceiro e fundamental dever do Estado, especialmente com relação aos direitos econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos, e ambientais, é **promover** ou realizar os direitos por meio da elaboração e implementação de políticas públicas.

Por fim, outra obrigação do Estado é **reparar** e indenizar as pessoas que de alguma forma têm seus direitos violados pela a ação ou omissão estatal.

Não esquecer

O Estado Democrático tem por obrigação:

RESPEITAR - PROTEGER - PROMOVER - REPARAR

Como a responsabilidade pela garantia dos direitos é do Estado, as cidadãs e os cidadãos, assim como grupos e comunidades precisam saber como exigir seus direitos casos estes sejam violados. Existe uma série de mecanismos para isso, podemos ver alguns no quadro ao lado.

Também está entre as obrigações do Estado investir o **máximo de recursos disponíveis** para garantir os direitos humanos. Isto significa que o Estado precisa aplicar a maior quantidade possível do que for arrecadado pelos governos em **políticas públicas**.

O Brasil possui um número altíssimo de pessoas assassinadas pela polícia. O movimento **Mães de Maio** surgiu após uma série de massacres realizados por parte de agentes de segurança do Estado.

Os mecanismos de garantia de direitos pelo Estado podem ser: **administrativos**, por exemplo, uma ouvidoria; **legais**: o Estado pode ser obrigado pela a fornecer medicamentos que uma pessoa não encontra facilmente; **políticos**: conselhos de políticas públicas, petições, denúncias etc.

É ainda obrigação para o Estado promover a igualdade e a **não discriminação**, possibilitando que todos e todas, independente de cultura, credo, religião, raça/etnia, orientação sexual, idade e classe, entre outras identidades e características, tenham acesso aos direitos, pois todos e todas nascem iguais em dignidade e direitos. É preciso, então, realizar **políticas afirmativas** que consigam reduzir as desigualdades de grupos que foram discriminados ao longo da história; bem como políticas específicas que respeitem a diversidade cultural.

Por fim, no Brasil, segundo a Constituição, é dever do Estado assegurar a **participação social** no desenho de todas as políticas, para reduzir a falta de transparência e facilitar o controle social na construção dessas ações do Estado. A participação permite que a sociedade conheça, opine e delibere sobre o planejamento e a formulação de programas, projetos e ações que serão destinados a ela.

As contradições dos Estados

Quando falamos das **contradições** do Estado, nosso objetivo é mostrar que, por mais que existam leis e pactos assinados para garantir os direitos humanos, na prática o que acontece é bem diferente. Quando os países assinam pactos, declarações e convenções internacionais de direitos humanos, eles se comprometem a promover ações que garantam esses direitos. Porém, a realidade é bem distinta!

A batalha pelos direitos humanos é uma construção histórica. Pessoas foram e são presas, assassinadas, coagidas e torturadas apenas por lutarem por liberdade e por uma sociedade mais justa. **A luta por direitos é, especialmente, contra a opressão e as injustiças.** É um combate em favor da emancipação e da autonomia de homens e mulheres que historicamente foram privados da condição de cidadãos e de cidadãs. Hoje podemos votar, nos reunir em torno de uma causa social e acessar alguns serviços públicos, mas nem sempre isso foi assim. Os direitos não são dados pelos donos do poder, mas sim conquistados por aqueles e aquelas que vivem situações de opressão, invisibilidade e violação. Os direitos só existem, portanto, pela contínua luta de sujeitos políticos, que buscam reconhecimento de suas

Políticas públicas programas e ações desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de garantir determinados direitos e a cidadania das pessoas. Pode ser voltada para grupos específicos, como as mulheres, os indígenas, as pessoas sem renda, etc.

Políticas afirmativas são políticas públicas destinadas a reparar as desigualdades sociais e práticas discriminatórias praticadas nas instituições públicas e privadas .



O povo novo quer muito mais
Do que desfile pela paz
Povo novo - Tom Zé

identidades. São grupos que questionam as hierarquias sociais ao longo da história e militam em favor da redistribuição dos recursos gerados pela sociedade.

Alguns exemplos de grupos organizados para lutar pelos seus direitos:

Movimento de mulheres, movimento camponês, movimento negro, movimento indígena, movimento pela reforma urbana, movimento de trabalhadores, movimento de consumidores, movimento da juventude, movimento pela educação, movimento pela saúde, movimento pela leitura, movimento ambientalista.

Esse é um ponto essencial. Só há direitos humanos se os recursos gerados pela sociedade forem distribuídos de forma justa. Efetivar direitos custa dinheiro. Geralmente, as elites no poder não realizam políticas para os grupos menos favorecidos.

Os **recursos públicos** tendem a ser capturados pelos grupos dominantes graças a leis e normas que criam para favorecê-los, ou, como ocorre muitas vezes, por meio de corrupção ou de guerras.

O Brasil, assim como muitos outros países, possui legislações avançadas com relação à proteção e promoção dos direitos humanos. Contudo, muitos dos direitos consagrados em lei não são realizados na prática. Graves violações de direitos humanos não são evitadas, nem investigadas e muito menos punidas. Todo dia temos notícias de violações maciças praticadas pelos Estados: execuções sumárias, prisões arbitrárias, eleições fraudadas, expulsão de povos e comunidades de seus territórios em função de conflitos ou empreendimentos públicos e privados, diminuições reais de recursos orçamentários voltados para a realização dos direitos.

Muitas vezes, os direitos cortados e os grupos que não recebem os recursos são os grupos discriminados. Todos e todas nascem iguais em dignidade. Contudo, vivemos em uma sociedade excludente, o que faz com que mulhe-

Recursos públicos são a arrecadação feita pelos governos para investimentos em bens e serviços necessários para toda comunidade.

res, indígenas, segmento LGBTI, negros/as e migrantes, entre outros grupos, tenham maiores dificuldades de acessar direitos por causa do preconceito. Esta realidade de discriminação e exclusão é praticada até mesmo pelo Estado por meio da **discriminação institucional**: esse tipo de discriminação não se expressa em atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação. Ao contrário, atua no cotidiano das instituições e organizações, que operam de maneira diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população nos aspectos relacionados à gênero, raça, orientação sexual, religião etc.

Discriminação institucional é a forma de funcionamento histórico das instituições que coloca pessoas de grupos discriminados em situação de desvantagem e violência no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por outras instituições e organizações.

Exemplo Discriminação Institucional

Não é por outra razão, por exemplo, que mulheres com qualificações profissionais semelhantes ganham muito menos que os homens, ou que mulheres negras tenham menor acesso à atenção adequada de acordo com os padrões estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde. No Brasil, estudos evidenciam que as mulheres negras têm menos acesso ao pré-natal, que no momento do parto são mais penalizadas por não serem aceitas na primeira maternidade que procuraram e, que durante o parto, recebem menos anestesia.

Assim, a luta pelos direitos está profundamente relacionada com a busca pela justa distribuição dos recursos públicos de acordo com as necessidades de cada grupo. É uma busca pela liberdade, igualdade, respeito e dignidade. Em um mundo onde a exclusão, a desigualdade e a violação dos direitos humanos acontecem muito, é essencial conhecer a realidade e saber desafiá-la. É necessário mudar as estruturas de poder que mantêm as desigualdades e as injustiças. O orçamento público é uma ferramenta central para mudar essa estrutura.

Neste capítulo, vimos:

- A importância da educação popular para entender e mudar a sociedade
- O conceito e um pouco da história dos direitos humanos
- O papel do Estado em relação às pessoas: as obrigações de respeitar, proteger, promover os direitos humanos de todas e todos que vivem no seu território
- As limitações da instituição que é o Estado e importância da luta pelos direitos



Algumas perguntas



Você consegue encontrar na sua história professores e atividades que estimularam a sua autonomia?

Volte na página 14 e relembre quais são os direitos humanos. Quais deles foram mais ou menos respeitados na sua vida e na sua região? Como a falta de direitos afeta o mundo ao seu redor?

Quais são as instituições que
você convive diariamente.

Você sabe como elas
funcionam?

Você consegue pensar
em exemplos de respeito,
proteção, promoção e
reparação de direitos
humanos por parte do
Estado?

Pesquise exemplos de políticas públicas, e de políticas afirmativas.

Quais são os movimentos sociais que você conhece? Veja na página 9 diversos tipos de movimentos sociais e pesquise sobre alguns.

Glossário



Discriminação institucional: é a forma de funcionamento histórico das instituições que coloca pessoas de grupos discriminados em situação de desvantagem e violência no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por outras instituições e organizações.

Estado Democrático de Direito: é um conceito que define qualquer Estado que vise garantir o respeito às liberdades civis individuais, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais.

Instituições: podem ser organizações com estruturas físicas ou apenas conjuntos de regras que não estejam sequer escritos, desde que ambos se firmem ao longo do tempo como importantes instrumentos para ordenar a vida social em geral, a produção e as trocas e a vida econômica. Bancos, universidades e igrejas são exemplos de instituições. O mercado é também uma instituição no mundo que vivemos hoje, pois possui uma série de regras para ordenar a economia da nossa sociedade. A maior instituição do nosso tempo é o Estado, que é quem cria, mantém ou modifica as regras da sociedade.

Pedagogia da autonomia: é um princípio de uma educação crítica que coloca em foco uma ética universal, para o desenvolvimento da autonomia, da capacidade de cada pessoa.



Políticas afirmativas: são políticas públicas destinadas a reparar as desigualdades sociais e práticas discriminatórias praticadas nas instituições públicas e privadas .

Políticas públicas: são programas e ações desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de garantir determinados direitos e a cidadania das pessoas. Pode ser voltada para grupos específicos, como as mulheres, os indígenas, as pessoas sem renda, etc.

Recursos públicos: são a arrecadação feita pelos governos para investimentos em bens e serviços necessários para toda comunidade.

Transformação social: é a capacidade de transformar o mundo em um lugar mais justo e solidário. São as mudanças feitas a partir das pessoas comuns, e não dos planos dos políticos ou empresários poderosos.

Saiba mais

A pedagogia da autonomia – Saberes necessários à prática educativa (Paulo Freire)

<http://forumeja.org.br/files/Autonomia.pdf>

Introdução do livro “Você não pode ser neutro num trem em movimento” (Howard Zinn)

<https://ldopaeditora.files.wordpress.com/2009/02/zinn-introducao-voce-nao-pode-ser-neutro.pdf>

O que são os direitos humanos?

<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>

Declaração Universal dos Direitos Humanos

http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf

Série de vídeos do Inesc: Qual a democracia que queremos?

<https://www.youtube.com/user/inesctube/videos>

Trajatórias de Direitos Humanos – Rede Mobilizadores

<https://www.youtube.com/watch?v=Jw2wW-Rh4f4>

Direitos Humanos: ONU Mulheres Brasil

<https://www.youtube.com/watch?v=hGKAaVoDlSs>

Plataforma de Direitos Humanos - Relatórias em Direitos Humanos - 2012/2014

http://www.plataformadh.org.br/files/2015/05/relatorias_em_dh_2012_2014.pdf

Mães de Maio: a reação contra a violência do Estado

<https://www.brasildefato.com.br/2016/05/13/surgido-da-dor-maes-de-maio-se-tornam-referencia-no-combate-a-violencia-do-estado/>

Ellen Oléria – Antiga poesia

<https://www.youtube.com/watch?v=uOlxuiyW6f0>

Tom Zé – Povo novo

<https://www.youtube.com/watch?v=bPFMCZYY-4w>



CAPÍTULO 2

ORÇAMENTO PÚBLICO

O que veremos neste capítulo?

- O que o orçamento público tem a ver com direitos humanos?
- Orçamento e políticas públicas
- Analisando políticas públicas e orçamento com as lentes de direitos humanos

O que o orçamento público tem a ver com direitos humanos?

A vida de todas as comunidades é afetada pelas decisões dos governantes na hora de decidir e executar o **orçamento público**. O Estado arrecada recursos da sociedade e os devolve por meio de seus gastos. A forma como essa conta é feita tem impacto direto na proteção, respeito e promoção dos direitos humanos. Uma parte importante de toda a riqueza do nosso país é arrecadada pelo Estado por meio de **impostos, taxas e contribuições**.

Os mecanismos de arrecadação e a aplicação desses recursos deveriam garantir os direitos de cidadãos e cidadãs e promover a igualdade. Mas a decisão sobre onde os recursos serão investidos não depende somente de necessidades e prioridades das pessoas. Depende principalmente da disputa de interesses existente entre os mais variados setores e grupos sociais. Essa disputa influi na elaboração e aprovação do orçamento público nos municípios, nos estados e no Governo Federal. Em resumo, a definição de prioridades no orçamento público é objeto de debate político e da correlação de forças: **ganha quem tem mais poder de pressão**.

O orçamento é uma peça política e de embate entre grupos. Algumas pessoas querem mais creches, mais universidades, facilidades para compra de sementes, melhores salários para professores. Outras desejam transporte público, mais espaços de lazer, postos de saúde com médicos e médicas nos finais de semana, a criação de uma área de proteção ambiental. Há aquelas

O **Orçamento Público** é um planejamento feito pelo governo sobre como gastar o dinheiro que ele arrecada de todos nós.



É só um pensamento, bote no orçamento
Nosso sofrimento, mortes e lamentos,
Forte esquecimento de gente em nosso tempo
Visto como lixo, soterrado nos desabamento
Emicida – Dedo na ferida

que consideram asfalto e rede de água e esgoto mais urgentes. Para outras, é prioritário reduzir impostos e diminuir o papel do Estado fazendo com que ofereça serviços públicos somente para os pobres. Há ainda os que demandam mais investimentos na iniciativa privada, diminuição de imposto para as grandes empresas. Como se pode perceber, os interesses são diversos e em alguns casos até conflitantes. O que é prioritário para uns pode ser supérfluo ou equivocado para outros.

Em um **regime democrático**, nenhum governante pode decidir sozinho onde irá gastar os recursos públicos. Ele também não pode determinar sozinho um aumento de impostos para arrecadar mais, mesmo com a justificativa de conseguir pôr em prática o plano de governo que divulgou na sua campanha eleitoral, por exemplo. Essas decisões também envolvem outras esferas do Estado, como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Somente após o cumprimento das **leis orçamentárias** é que o Poder Executivo poderá aplicar os recursos conforme planejado.

Ao elaborarem o orçamento, os governantes fazem escolhas políticas, isto é, definem as prioridades de governo, que vão muito além de questões locais, regionais e nacionais. Por vezes, as decisões envolvem grupos de interesse com os quais os governantes têm compromissos dentro e fora do país. Por exemplo, é frequente que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não expressem a diversidade existente na população de seus países: são majoritariamente integrados por homens, brancos e ricos. Neste caso, eles tendem a defender **interesses corporativos** em detrimento de outros grupos populacionais, especialmente mulheres, negros, povos indígenas, comunidades tradicionais, comunidade LGBTI, entre outros.

Mais do que um documento de **receita e despesa**, o orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo faz uma **estimativa de arrecadação e de gastos** para saber quanto terá disponível para investir nos seus diversos projetos. Como já vimos, orçamento público é a forma como o governo administra suas contas, a previsão de quanto ele vai arrecadar e onde e quanto gastará. É este planejamento que pode garantir a proteção e a promoção dos direitos humanos.

Quando falamos de **regime democrático**, nos referimos à ideia de democracia. A democracia significa que todos os cidadãos e cidadãs de um país podem participar das decisões políticas daquele lugar, e possuem os mesmos direitos.

Leis Orçamentárias

Vimos que o orçamento público é como o governo planeja arrecadar e gastar esse dinheiro (também chamaremos aqui de recursos). Cada planejamento dura um período e é composto por três leis, que veremos melhor no Capítulo 4, sobre o ciclo orçamentário

Corporação é outro nome para se referir a uma empresa. O objetivo de uma empresa é manter seu negócio e lucrar. Quando falamos de interesses corporativos, estamos falando do interesse econômico e dos esforços que as grandes empresas fazem para manter este lucro.

A **receita** é o total de recursos que os governos (federal, estadual e municipal) arrecadam. A maior parte da receita é arrecadada por meio de impostos e contribuições. Ele serve para financiar as **despesas** públicas. As despesas são os gastos do governo, principalmente com infraestrutura, dívidas, salários e pensões, e políticas públicas.



Poder Legislativo

Sua atribuição é criar as leis. Também possuem a função de fiscalizar se as leis estão sendo cumpridas.

São eleitos/as para o país:

- Senadores/as – para o Senado Federal
- Deputados/as federais – para a Câmara dos Deputados

para os estados e Distrito Federal:

- Deputados/as estaduais – para a assembleia legislativa estaduais

e para os municípios:

- vereadores/as – para a câmaras municipais



Sistema de Justiça

Deve garantir os direitos de cada pessoa, mas também os direitos coletivos e sociais. Além disso, deve também resolver os conflitos entre as pessoas, entre entidades, empresas, grupos, incluindo conflitos no próprio Estado. Procura garantir e fiscalizar que as leis sejam cumpridas, além de procurar interpretá-las de forma semelhante.

Não há eleições para o Sistema de Justiça, que é composto por:

- ministros/as,
- desembargadores/as
- juízes/as,
- promotores/as



Poder Executivo

Executa, ou seja, coloca em prática as leis criadas. Deve garantir que as necessidades das pessoas sejam atendidas de acordo com a constituição e as leis.

Neste poder, são eleitos:

- Presidente/a – esfera federal,
- Governadores/as – esfera estadual,
- Prefeitos/as – esfera municipal

Os eleitos escolhem suas equipes de ministros e secretários para compor o governo.

Cada poder exerce um papel específico no processo orçamentário. Teoricamente, um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Ao **Executivo** cabe elaborar os projetos de lei e executá-los.

Ao **Legislativo** compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente/a da República.

Há órgãos encarregados da fiscalização e do julgamento das contas, como os **Legislativos** e os **Tribunais de Contas**.

Os cidadãos e as cidadãs também devem participar do processo orçamentário expondo suas propostas e reivindicações.

Orçamento e políticas públicas

O orçamento público está diretamente relacionado às políticas públicas. **Uma política pública é uma ação formulada pelo poder público que tem um determinado objetivo e produz resultados na coletividade.** Uma política pública pode ter como objetivo melhorar a educação básica para crianças e jovens. As ações dessa política podem ser a construção de escolas, a compra de livros e outros materiais didáticos, o pagamento dos salários dos professores, etc.

Em resumo, política pública é toda ação feita com recursos públicos cujo objetivo é garantir a cidadania da população como um todo.

É uma ideia, um desejo, uma intenção de realizar algo concreto para determinado segmento da sociedade, sendo composta de vários elementos: objetivo, **público-alvo, metas, ações, responsáveis, prazos, indicadores.** Um componente fundamental é o **orçamento**, que deve ser previsto e executado para cada ação da política pública. Esses recursos são vinculados a determinados objetivos, atividades e resultados.



Democracia que escorrega
na regra não se pendura
na trégua não se segura
Democracia - Tom Zé

As políticas públicas afetam todas as pessoas de uma sociedade: idosos e idosas, jovens, crianças, adultos, pessoas de diferentes condições econômicas, de diferentes etnias, nos mais diferentes locais, estejam em bairros centrais das cidades, estejam no meio rural mais afastado. Como vivemos em sociedades com muitas desigualdades, as formas como as políticas nos afetam também são distintas. Para alguns, há políticas que suprem todas as necessidades; para muitos, há políticas de menos. Às vezes, promovem emancipações; outras vezes, perpetuam atrasos.

Ou seja, elas têm tudo a ver com nossas vidas e nossos cotidianos. Por isso, precisamos conhecê-las e participar da formulação, execução e avaliação daquelas que nos afetam direta e indiretamente. São necessários o aprofundamento da democracia, a participação popular e a ampliação das responsabilidades do Estado e, para tanto, é preciso que ele ofereça políticas públicas que atendam aos cidadãos, tais como políticas de saúde, educação, assistência social, previdência, transporte, meio ambiente e várias outras.

Uma política pode ter como objetivo a promoção da agricultura familiar e ter como público-alvo os agricultores familiares. As ações dessa política podem ser a aquisição de terras para a reforma agrária, o apoio para a compra de sementes e outros insumos agrícolas, a garantia de compra de parte da produção pelo governo, a oferta de crédito subsidiado, etc. A política pública pode ainda combater os preconceitos e a discriminação, como é o caso das ações afirmativas que visam eliminar desigualdades historicamente acumuladas, e garantir a igualdade de oportunidades e tratamento. Também pode compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. Na prática, ações afirmativas são medidas tomadas que visam atribuir direitos iguais a grupos da sociedade que são oprimidos ou sofrem com as sequelas do passado de opressão, como é o caso de cotas sociais e raciais nos vestibulares e concursos públicos, que buscam equiparar a desigualdade social que, conseqüentemente, gera a desigualdade econômica.

Analizando políticas públicas e orçamento com as lentes de direitos humanos

Para poder avaliar se uma política pública e o orçamento público estão buscando a promoção dos direitos humanos, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) elaborou uma metodologia específica, batizada de **Orçamento e Direitos**, que leva em conta cinco pilares. Para “passar no teste” é preciso atender aos cinco requisitos.



O primeiro pilar é o financiamento do Estado com justiça fiscal: o Estado deve distribuir a **carga tributária** entre todos os segmentos de uma nação de maneira justa, cobrando menos de quem ganha menos e cobrando mais de quem ganha mais. Isto se chama **sistema tributário progressivo**.

A palavra **carga tributária** se refere à quantidade de recursos arrecadados pelo Estado e a quantidade de riqueza produzida no país (o Produto Interno Bruto - PIB). Veremos mais sobre a carta tributária na página 110.

O segundo é o uso máximo de recursos disponíveis, que detalha a obrigação dos Estados nacionais em aplicar o máximo dos recursos arrecadados pelos governos em políticas de direitos humanos.



O terceiro pilar é a realização progressiva dos direitos humanos, no sentido de que os investimentos em direitos devem, ano a ano, ser progressivamente aumentados por meio de políticas públicas universais e inclusivas.



A seguir vem o quarto pilar, a não discriminação, que combate as desigualdades e as discriminações exercidas pelo Estado e sociedade. A discriminação faz com que determinados grupos e populações historicamente excluídas tenham mais dificuldades de acesso aos seus direitos. A discriminação também faz com que menos recursos estejam disponíveis pra eles.

Finalmente, o quinto pilar, a participação, que deve estar presente no desenho de todas as políticas e o orçamento para assegurar a transparência e o controle social. A participação permite que mais pessoas pensem sobre como será o planejamento e quais projetos e programas elas necessitam. A participação garante que vários grupos diferentes decidam como melhorar suas vidas, e não somente um técnico que não conhece profundamente suas realidades.



Neste capítulo, vimos:

- O que é o orçamento público, e o que é receita e despesa e quais são as funções dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário neste processo.
- Como é definido o orçamento de acordo com diversos interesses da sociedade, e como essa relação de força pesa sobre os direitos humanos.
- Como o orçamento público se relaciona com as políticas públicas.



Glossário



Carga tributária: é a quantidade de recursos arrecadados pelo Estado em relação à quantidade de riqueza produzida no país (o Produto Interno Bruto - PIB).

Corporação: é outro nome para se referir a uma empresa. O objetivo de uma empresa é manter seu negócio e lucrar. As empresas possuem interesses corporativos, que se refere aos esforços que elas fazem para manter o lucro e seus interesses.

Democracia: é um sistema em que todos os cidadãos e todas as cidadãs de um país podem participar das decisões políticas daquele lugar, e possuem os mesmos direitos.

Despesas: são os gastos do governo, principalmente com infraestrutura, dívidas, salários e pensões, e políticas públicas.

Leis orçamentárias: cada planejamento dura um período e é composto por três leis, que veremos melhor no Capítulo 4, sobre o ciclo orçamentário.

Orçamento público: são os planejamentos feitos pelos governos sobre como gastar o dinheiro que eles arrecadam de todos/todas cidadãs de um país, estado, cidade ou município.

Receita: é o total de recursos que os governos (federal, estadual e municipal) arrecadam. A maior parte da receita é arrecadada por meio de impostos e contribuições. Ele serve para financiar as despesas públicas.

Inesc - Vamos falar sobre Orçamento Público?
https://www.youtube.com/watch?v=Pfpj7_O6FNg

Saiba mais

Campanha Direito de Saber - CGU: “O dinheiro público é da nossa conta”

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/direitodesaber/>

O que é política pública?

<https://www.youtube.com/watch?v=ehLZKqUIQQw>

Quem faz as políticas públicas?

https://www.youtube.com/watch?v=_73jrtCLJwO

Vídeos Siga – Orçamento fácil: Orçamento Fácil - Vídeo 01 - A série de animação desenvolvida pelo Senado sobre orçamento público

<https://www.youtube.com/watch?v=Bs4hs8tfVHI>

Orçamento Fácil - Vídeo 02 - Importância do orçamento - Tributos: impostos, taxas e contribuições

<https://www.youtube.com/watch?v=u37F1fBwvEU>

Cartilhas Plataforma DHESCA: Direito à cidade:

http://www.plataformadh.org.br/files/2014/02/cartilha_cidade.pdf

Direito ao Teto e moradia:

http://www.plataformadh.org.br/files/2014/02/cartilha_moradia_terra_urbana.pdf

Direito ao meio ambiente:

<http://www.plataformadh.org.br/2014/02/25/direito-humano-ao-meio-ambiente/>

Direito humano ao trabalho:

<http://www.plataformadh.org.br/2014/02/25/direito-humano-ao-trabalho/>

Direito Humano à alimentação e terra rural:

<http://www.plataformadh.org.br/2014/02/25/direito-humano-a-alimentacao-e-terra-rural/>

A Democracia - Tom Zé e Vicente Barreto

<https://www.youtube.com/watch?v=qthHudxBkSO>

Dedo na Ferida - Emicida

<https://www.youtube.com/watch?v=QdvYAjQYdIs>



CAPÍTULO 3

ECONOMIA, ESTADO E DIREITOS HUMANOS

O que veremos neste tópico?

- Conhecendo a natureza e a história da economia em que vivemos
- Globalização

Conhecendo a natureza e a história da economia em que vivemos

De que vivemos? Em que e para quem trabalhamos? Mesmo quando trabalhamos para nós mesmos, ainda assim dependemos do trabalho dos outros. Quem produz os objetos e alimentos que usamos no dia-a-dia? Compramos produtos com o dinheiro da venda do que produzimos ou da venda do nosso trabalho? Alguém nos contrata, uma empresa, um órgão de governo outro tipo de instituição? Nossos pais também viviam assim? E em outros países se passa o mesmo? Como era antes, quando se podia viver do que se plantava e não havia dinheiro, como era a troca de **mercadorias** para que as pessoas tivessem o que elas não produziam?

Nós vivemos numa **economia mercantil**, ou seja, o tempo todo trocamos dinheiro por mercadoria. Isso significa que nós dependemos do trabalho de todos e todas. Ou seja, cada um de nós ajuda a produzir coisas que, ao serem feitas para a troca, chamamos de mercadorias.

Isto não quer dizer que este seja o único modo de organizar a economia. Os povos indígenas e outros povos tradicionais que lutam para a preservação de seus territórios e modos de vida nos mostram isso. Mas que este é o modo dominante de organizar a economia atualmente e, faz parte da sua natureza impor essa lógica sobre outros modos de organizar os recursos e a vida. Entender esta economia, e o sistema criado por ela, o **sistema capitalista** é, portanto, fundamental para que possamos refletir melhor sobre o mundo em que vivemos e sua relação com os direitos humanos.



As **mercadorias** são os produtos e serviços realizados tendo como objetivo a venda no âmbito do mercado.

Já a **economia mercantil** é um sistema econômico no qual os produtos do trabalho são mercadorias e se produz para o mercado.

O **sistema capitalista**, ou o capitalismo, é o nome para a forma atual de organização da sociedade. Possui características que o definem, como:

- a acumulação de capital,
- a predominância da propriedade privada da terra e dos meios de produção (fábricas e empresas),
- a importância do mercado, que define o preço dos produtos e serviços,
- a remuneração dos trabalhadores/as por meio de salário.

Há muito tempo, a humanidade realiza trocas financeiras, ou seja, trocam produtos por ouro ou diversas moedas, mas nunca antes da nossa época ela dominou tanto as relações como hoje em dia. Foi na Europa onde a produção para a troca começou a se tornar dominante. Na época, ainda não existiam os países que conhecemos, havia apenas grandes **feudos** (faixas de terra onde camponeses ou servos trabalhavam sob as ordens de senhores que eram todo o poder e a lei). Quando a América foi colonizada, esse modo de produção, intitulado **feudalismo**, já estava em crise. A própria necessidade de descobrir novas terras, com as grandes navegações, tem a ver com essa crise.

O crescimento das trocas não cabia mais nas relações antigas, entre os servos e os donos de terra. Isto demonstrava que a economia estava mudando. Nesta época, surge um grupo, que ficou conhecida como **burguesia**. Este grupo era formado por mercadores que, além de viajar pela Europa fazendo comércio de produtos (tecidos, temperos, joias, etc.) construíam cidades cercadas por muros, conhecidas como burgos. Foram os **burgueses** que começaram a transformar a maneira de produzir, a partir do trabalho dos camponeses, e se estabeleceram como uma força econômica.

Na América também houve grandes fazendas com senhores poderosos, que não eram mais tão parecidos com os senhores feudais, pois o comércio mundial já tinha desenvolvido muito a dinâmica das trocas. Este novo grupo também podia ser classificado como burgueses. Ganhavam dinheiro comprando e vendendo produtos (açúcar, algodão e outras, conforme a região) e inclusive pessoas – escravos – usadas para produzir mais mercadorias. Estas, por sua vez, eram trocadas com burgueses que controlavam o comércio na Europa.

Os **burgueses** ou a burguesia são uma classe social que emerge durante a crise do feudalismo por meio de uma revolução social que instaurou as bases para a consolidação de um novo modo de produção: o capitalismo.



Ordem para o povo, progresso pra burguesia
Tele-apatia, nossa ação já se encontra no campo do movimento condicionado.
B-Negão – Enxugando o gelo



Há uma crença antiga, ainda viva nos nossos dias: a ideia que o mercado pode ser esse espaço perfeito onde seríamos todos livres e iguais. Esse é o princípio do **liberalismo**. Nele, seria impossível, por conta da própria concorrência entre todos, que uns se tornassem mais fortes e subordinassem outros. Mas o que a história tem mostrado é que o mercado é também uma instituição construída com regras que espelham interesses, que nunca partem do zero, mas de alianças herdadas.

Mas este mercado ideal nunca existiu e a desigualda-

de inicial só fez crescer com o desenvolvimento das trocas. Houve um momento em que grandes massas de produtores independentes foram expulsos de suas terras, tendo de vender o seu trabalho no próprio campo ou nas cidades, no começo do que é chamado de capitalismo.

Desde o começo, no capitalismo, é alimentada a ideia de que a produtividade sempre deve aumentar. Dizem que é necessário produzir mais, aumentar a riqueza, tirar o máximo proveito de cada fase da produção, para que os donos dos negócios tenham **lucro**.

A produção para a troca via **mercado** não aconteceu naturalmente, pois ela tem uma história cujo conteúdo é uma enorme luta social, de interesses em conflito, em que há os que ganham (os que ficam com o **lucro** da produção, os patrões) e os que perdem (os trabalhadores e trabalhadoras, que vendem seu trabalho e não ficam com o lucro). Junto a isso há uma luta para regular o mercado, travada em grande parte dentro do **Estado**. É o Estado que irá dizer se e quando, por exemplo, os direitos de uns estão ou não prejudicando os direitos de outros. Isso não significa que o Estado seja neutro. Em uma sociedade capitalista, um dos principais papéis do Estado é garantir o **direito de propriedade**. Essa prioridade existe desde sua formação, como vimos antes. É a posse de poucos sobre as terras, as matérias primas da natureza, as máquinas e instrumentos de trabalho. Nessas posses se dá a produção de mercadorias e serviços, com o objetivo central de gerar lucro.

O direito a propriedade defendido por um Estado capitalista é oposto ao direito à vida que as lutas sociais defendem. É um direito para poucos, voltado para a produção. Nós lutamos para que todos/as tenham direito de viver e produzir de diferentes formas, sem ter que gerar lucro para outros. Como vimos, o próprio trabalho das pessoas também é controlado pelos mesmos poucos **proprietários dos meios produção**.

Esta forma de organizar a sociedade e a economia só pôde se fazer com base em muita violência e na expropriação, ou seja a retirada de recursos materiais e simbólicos, de uma classe, a trabalhadora, por outra classe, a proprietária. Faz parte dessa história a expulsão dos camponeses de suas terras, **a colonização, o genocídio e também o etnocídio, o racismo**, as guerras, a superexploração do trabalho, o **machismo e a mercantilização do corpo da mulher**, a destruição da natureza, o intenso progresso técnico para gerar mais lucro.

Essa é uma parte da história que precisa ser contada para que possamos entender a economia em que vivemos. O sistema econômico é altamente complexo e são muitos os fatores ou elementos que precisamos adicionar nessa breve reflexão.

O empresário vende as mercadorias que os trabalhadores produziram. Ele tem gastos com o pagamento de salários e outros custos, como matéria prima. **Lucro** é quando ainda lhe sobra um valor em dinheiro, que fica só para ele.

O **mercado** é o espaço das trocas, onde quem procura uma mercadoria vai negociar com quem está ofertando-a. Ele é regrado por acordos (herdados ou construídos), onde certos interesses predominam. Pode ser mais desregulado ou mais controlado por segmentos poderosos ou mesmo mais ordenado pelo Estado.

Os **proprietários dos meios de produção** são os donos das empresas e fábricas, são aqueles que possuem quantias altíssimas de dinheiro e de propriedades e bens.

O que é o **Estado** e qual seu papel na economia capitalista é um desses elementos, pois ele teve e tem até hoje um papel fundamental para assegurar o sistema capitalista. Mas ele também é permeado por lutas sociais, que geram tensões e também moldam como o Estado funciona, mesmo não mudando sua natureza, que é da defesa dos interesses do mercado capitalista.

Aqui, definiremos o Estado como uma instituição política, que governa um povo em determinado território. As regras dessa organização passam por uma constituição escrita. O Brasil já teve diversas constituições. Atualmente, vale a **Constituição de 1988**, conhecida como constituição cidadã.

Mas o Estado também é atingido por contradições e lutas de classe, de gênero, de raça, de geração, de religião entre outras. São lutas muito diversas, conduzidas por diferentes forças. Estes grupos procuram resistir à atuação do Estado capitalista ou transformá-lo.

Um bom exemplo de como se dá essa resistência é o caso das grandes obras conduzidas pelo Estado, em articulação ou parceria com setores empresariais – estradas, hidrelétricas, hidrovias. Um conjunto de atores – movimentos que representam as populações diretamente atingidas, organizações de direitos humanos e ambientalistas, entre outros – se insurgem contra o poder público que leva adiante essas obras que violam direitos humanos e causam fortes impactos ao meio ambiente e na vida das comunidades.

Mas as conquistas dessa disputa são construções frágeis, pois precisam ser permanentemente reafirmadas. Nas leis de diversos países já vemos valores democráticos e humanistas, mas isso não garante o prometido na vida concreta das pessoas e dos territórios.

Globalização

Outro conceito chave para essa reflexão sobre economia, Estado e direitos humanos diz respeito ao atual estágio de **globalização** da economia. Este fenômeno não pode ser reduzido às trocas e a economia, pois também acon-

A **globalização** é o nome dado à intensificação das relações sociais em escala mundial, nas relações econômicas, políticas, sociais e culturais.

tece em muitas esferas: política, econômica, geoeconômica, geopolítica, culturais, religiosas, linguísticas, étnicas, etc. Mas para atingir nosso objetivo aqui, vamos nos focar na dimensão econômica.

A globalização econômica é uma parte importante do capitalismo, pois este sistema procura sempre aumentar seu poder de troca, aumentar o poder do mercado. Desta forma, o capitalismo procura expandir as fronteiras entre os países. Desde a época colonial, quando as grandes nações comerciais da época estavam alargando seus mercados, indo buscar riquezas em colônias distantes vendendo-as como mercadorias nos mercados europeus. Com o tempo, as empresas e fábricas encontraram formas de se tornar grandes **corporações transnacionais**. Estas empresas atualmente funcionam com estruturas mundiais de poder, em muitos aspectos mais fortes que os próprios países.

Mas antes disso, quando terminou a **Segunda Guerra Mundial**, os países da Europa viveram uma época do chamado “Estado de Bem Estar Social”, na qual os lucros conviveram com políticas sociais e trabalhistas, uma época de proteção dos direitos. Nesta época, as empresas cresceram e investiram mundo afora, comprando e produzindo em fábricas espalhadas por todos os lugares. Como naqueles países, os trabalhadores tinham direitos mais garantidos, as empresas começaram a procurar salários mais baixos e as menores exigências em outros países. Esta economia se desenvolve a partir da competição desenfreada, da exploração de países com populações mais pobres. Da precarização do trabalho, da retirada de garantias sociais dos trabalhadores, bem como na luta pelo controle das fontes de matérias primas.

O **Estado de Bem Estar Social** é um tipo de Estado que cobra impostos justos e mais altos dos capitalistas. Com esses recursos, garante bem-estar à população, que tem diversos direitos e serviços garantidos ou oferecidos pelo Estado (por exemplo, o direito a uma aposentadoria pública digna, a escolas e hospitais públicos de qualidade, etc.). Em diversos países, esse Estado acabou por abarcar vários outros serviços, como água, energia, telefonia, estradas, etc., que eram negócios que os capitalistas



“É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. (...) o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.”
Milton Santos – Por uma outra globalização

As **corporações transnacionais ou multinacionais** são empresas que atuam em vários países. Geralmente são grandes negócios que procuram em outros países uma mão de obra mais barata, matéria prima ou um mercado para vender seus produtos.

A **Segunda Guerra Mundial** aconteceu entre 1939 a 1945 e foi um conflito militar de proporção global que envolveu as grandes potências mundiais e outras nações.

queriam ver como mercadorias a serem produzidas e vendidas, segundo eles, com ganhos para a população. Quando o Estado do Bem-Estar Social entrou em crise por falta de recursos nos anos 1980, o modelo neoliberal ganhou influência e passou a privatizar muitos desses serviços, como foi o caso da Inglaterra. A atual crise financeira dos países europeus, como a Grécia, a Espanha e a Itália, está servindo de argumento para o desmonte das políticas de bem-estar social.



Atualmente, muitas forças da sociedade defendem o que é chamado de **Estado Neoliberal**, ou Estado mínimo. No entanto, esta é uma defesa de um **Estado mínimo** para o atendimento das necessidades sociais, para o reconhecimento e garantia de direitos humanos das populações discriminadas, desfavorecidas e tradicionais e para a proteção ambiental e dos recursos naturais. Mas este projeto é também de um Estado que privilegia os

O **Estado mínimo**, além disso, é um estado que não garante os direitos das pessoas, porém continua ostentando um grande aparato para conter as manifestações contra ele. É um estado mínimo em gastos com quem precisa, porém um estado que não poupa recursos para defender os poderosos.

poucos que já possuem muitos recursos (legais, financeiros, institucionais), um sistema que faz com que apenas oito homens brancos no mundo detenham a mesma riqueza que a metade mais pobre da população do planeta, composta de pouco mais de 3 bilhões de pessoas.

Estado neoliberal – é um tipo de Estado que procura dar à iniciativa privada (que é outro nome do mercado) o direito de explorar a grande maioria dos serviços transformando-os em mercadorias. Por isso ele privatiza e não estatiza, ou seja, ele vende as empresas públicas para os capitalistas e não cria nenhuma, ao contrário do Estado do Bem-Estar Social. Nos anos 1980, dada a crise nos países influenciados pela União Soviética, era importante o Estado fazer caixa (buscar recursos para pagar suas dívidas); por tal razão, ele vendia empresas e cortava gastos públicos em geral. Em alguns países como os EUA, cortam inclusive os impostos sobre os ricos, continuando, assim, endividados, mesmo cortando gastos com a população. Via de regra, esse tipo de Estado afrouxa as regulações sobre o mercado. A falta de regulação sobre as atividades financeiras dos grandes bancos e agentes especulativos é a maior das causas da crise atual.

TEXTO COMPLEMENTAR

Como funciona a economia regional e como aproveitar as potencialidades existentes e melhorar as condições de vida na região?

Façamos uma reflexão sobre qual atividade econômica é predominante em nossa região, agricultura, indústria ou nossos serviços. Caso seja a agricultura a atividade predominante, ela é de subsistência, comercial ou até a “moderna” agroindústria? E quem produz? Pequenos produtores com suas famílias ou grandes fazendeiros com seus peões assalariados? E esses grandes são nacionais ou estrangeiros? Estão na região há muito ou pouco tempo? Se for utilizada mão de obra assalariada, ela é fixa ou móvel? Qual é o nível dos salários e de escolaridade? Quais são as técnicas de manejo usadas? Mais químicas e nocivas à natureza ou há estudos para diminuir o dano ambiental? Privilegiam a produção orgânica e a agroecológica?

Sendo a indústria a atividade predominante, ela produz bens de consumo ou bens de produção? Quais? Compra os insumos e as matérias-primas dentro ou fora da região? De onde? E a tecnologia utilizada é desenvolvida na região, no país ou se importam máquinas e pronto? Elas são muitas e pequenas ou poucas e grandes? Nacionais ou estrangeiras? E os trabalhadores do chão de fábrica são muitos ou poucos? Mais ou menos qualificados? E os trabalhadores de escritório

estão na região ou ficam em outra? E essas indústrias são muito ou pouco poluentes?

Sendo predominantes os serviços, de que serviços se tratam? Telemarketing, construção civil, serviços médicos, comércio em geral. Também aqui se tratam de pequenas ou grandes empresas? E quem executa os serviços financeiros? Há bancos regionais ou só filiais de grandes bancos nacionais e estrangeiros? E só existe essa alternativa de crédito? A região é bem servida de ofertadores de serviços de educação, saúde, cultura? São de alto ou de baixo custo? E o Estado aparece na região como prestador de serviços ou não? De qualidade ou não? Quais?

Qual é a relação da comunidade com o Estado? O que vocês conhecem dele é só o aspecto cobrador de impostos ou fornecedor de serviços? Protetor de direitos ou poder de polícia? Fiscalizador das leis ou organizador de conselhos de discussão e/ou execução de políticas (como os conselhos de saúde, escolares e outros) ou planejador/fomentador das atividades econômicas ou empregador?

Os potenciais de uma região, por mais que estejam relacionados com as dotações de recursos naturais, não são só isso. A maior riqueza está na nossa capacidade de trabalho e de organização.

Neste capítulo, vimos:

- Um pouco sobre a história do capitalismo: o que é o mercado, a mercadoria, o lucro, a economia, os proprietários dos meios de produção e as relações de poder neste sistema.
- O que é o liberalismo e sua relação com o capitalismo.
- O papel do Estado e da constituição
- O que as empresas tem a ver com a globalização.



Algumas perguntas

Você consegue pensar em como o capitalismo afeta a sua vida?

Qual é o papel do Estado em uma economia capitalista?

Pesquise alguns
exemplos de corporações
multinacionais.

Olhe nas etiquetas das suas
roupas e nas embalagens dos
produtos que você compra.
Onde estas mercadorias
foram produzidas? Você
consegue imaginar quem
as produziu, em quais
condições, e como estas
mercadorias chegaram até a
sua casa?

Glossário



Burguesia: é uma classe social que emerge durante a crise do feudalismo por meio de uma revolução social que instaurou as bases para a consolidação de um novo modo de produção, o capitalismo.

Capitalismo: é a forma atual de organização da sociedade. Possui características que o definem, como: a acumulação de capital; a predominância da propriedade privada da terra e dos meios de produção (fábricas e empresas); a importância do mercado, que define o preço dos produtos e serviços; a remuneração dos trabalhadores/as por meio de salário.

Corporações transnacionais ou multinacionais: são empresas que atuam em vários países. Geralmente são grandes negócios que procuram em outros países uma mão de obra mais barata, matéria prima ou um mercado para vender seus produtos.

Economia mercantil: é o sistema econômico no qual os produtos do trabalho são mercadorias e se produz para o mercado.

Estado neoliberal: é um tipo de Estado que procura dar à iniciativa privada o direito de explorar a grande maioria dos serviços, transformando-os em mercadorias. Por isso ele privatiza e não estatiza, ou seja, ele vende as empresas que tinha para os capitalistas e não cria nenhuma. Via de regra, esse tipo de Estado afrouxa as regulações sobre o mercado. A falta de regulação sobre as atividades financeiras dos grandes bancos e agentes especulativos é a maior das causas da crise atual.

Globalização: é o nome dado à intensificação das relações sociais em escala mundial. Fala de relações econômicas, políticas, sociais e culturais.

Lucro: é o valor que sobra em dinheiro para o empresário, depois da venda das mercadorias que os trabalhadores produziram, subtraído os gastos com o pagamento de salários e outros custos, como matéria prima.

Mercado: é o espaço das trocas, onde quem procura uma mercadoria vai negociar com quem está ofertando-a. Ele é regido por acordos (herdados ou construídos), onde certos interesses predominam. Pode ser mais desregulado ou mais controlado por segmentos poderosos ou mesmo mais ordenado pelo Estado.

Mercadorias: são os produtos e serviços realizados tendo como objetivo a venda no âmbito do mercado.

Proprietários dos meios de produção: são os donos das empresas e fábricas, são aqueles que possuem quantias altíssimas de dinheiro e de propriedades e bens.

Liberalismo: é uma doutrina ou conjunto de crenças que defende as liberdades individuais acima de tudo. A lei deve existir apenas para que a liberdade de um não fira a do outro, mas deve evitar dizer aos indivíduos o que fazer, evitando inclusive proteger uns de outros. Em um modelo liberal não há espaço para pensar o bem coletivo. No máximo, aceita-se que o Estado cuide dos mais pobres, por meio de políticas focalizadas, e incentive a filantropia. Aqueles que acreditam que o mercado por si só garantiria a máxima liberdade e igualdade são os chamados liberais.

Segunda Guerra Mundial: aconteceu entre 1939 a 1945 e foi um conflito militar de proporção global que envolveu as grandes potências mundiais e outras nações.

Saiba mais

“Capitalismo tem nome e sobrenome no Brasil”

Reportagem: Estudo aponta quais os principais grupos econômicos que concentram o poder no país

<https://www.brasildefato.com.br/node/11305/>

Guia ilustrado da Privatização da Democracia no Brasil

<http://www.vigencia.org/catalogo/>

Programa Revoluções: Doutrina do Choque

<https://www.youtube.com/watch?v=nwlsk7VBRBo>

Filme: A corporação

https://www.youtube.com/watch?v=ZxOf_8FKMrY

Curta: A história das coisas

<https://www.youtube.com/watch?v=xaglF9jhZLs>

A avó grilo

https://www.youtube.com/watch?v=AXz4XPuB_BM

O arquivo – Victor Giudice

http://www.releituras.com/vgiudice_arquivo.asp

Contos da meia noite: O Arquivo - Interpretado por Antonio Abujamra

<https://www.youtube.com/watch?v=oGgt5knpowQ>

Milton Santos - O mundo global visto do lado de cá

https://www.youtube.com/watch?v=-UUB5DW_mnM

Bnegão – Enxugando o gelo

https://www.youtube.com/watch?v=ad_iwSaFDLM



CAPÍTULO 4

O CICLO ORÇAMENTÁRIO

O que veremos neste capítulo?

- As leis do ciclo orçamentário
- Formulação, discussão e aprovação
- Execução (análise) do Orçamento
- Avaliação e controle
- Classificações das despesas orçamentárias
- Alterações na LOA

Introdução

O **orçamento público**, como já vimos, é o **planejamento das contas** feito pelos governos, quanto eles acham que vão arrecadar, e como os fundos serão gastos.

Este processo é dividido em etapas, chamado de **Ciclo Orçamentário**. Este termo refere-se às etapas que envolvem desde o planejamento inicial até a prestação de contas no orçamento público brasileiro. Neste planejamento, os governantes precisam aprovar **três leis orçamentárias**, que envolve o planejamento da arrecadação e das despesas até a prestação de contas dos gastos dos governos. É importante conhecermos estas leis e essas etapas para que saibamos como exigir nossos direitos, bem como fiscalizar as contas do Estado.

O orçamento é mais do que um simples conjunto de peças de controle das contas públicas. Orçamento não é somente números, é nele que vemos quais políticas públicas os governos estão priorizando. Ele reflete as decisões políticas e as prioridades dos governantes.

Como vimos na página 27, esse **planejamento** é feito a partir das contas entre as receitas e as despesas, de acordo com as prioridades do governo.

O orçamento público deve observar um conjunto de princípios norteadores presentes na Constituição e nas leis que regem o processo orçamentário no Brasil. Em especial a Lei nº 4.320/1964 e a Lei nº 101/2000).

O orçamento possui um conjunto de princípios, previstos na nossa legislação, que devem ser observados durante todo o processo. São esses os princípios:

- a. **Unidade:** Este princípio determina que cada cidade, cada estado ou o governo central tenha um único orçamento. De acordo com essa regra, a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem ser simultâneas. Ou seja, no mesmo momento deve-se prever quanto se irá arrecadar e quanto será gasto.
- b. **Universalidade:** Todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na **Lei Orçamentária**. Nenhuma previsão de arrecadação ou de gasto deve ser feita “por fora” do orçamento. Isso é válido para todos os órgãos e as entidades da administração pública.
- c. **Anualidade:** A Lei Orçamentária tem um “prazo de validade”, ou seja, o orçamento vale por um período limitado, que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. No ano seguinte, deve entrar em vigor uma nova Lei Orçamentária.
- d. **Exclusividade:** De acordo com esta regra, a Lei Orçamentária deve conter apenas a questão financeira, isto é, não pode abordar nenhum assunto que não esteja relacionado com a previsão de receitas e com a fixação de despesas para o ano seguinte.
- e. **Legalidade:** Para ser considerado legal, o orçamento anual precisa se transformar em lei. Do contrário, não terá validade. Por isso, deve ser elaborado conforme algumas normas: o Executivo elabora as regras que irão nortear o orçamento, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e os envia para o poder Legislativo, que discute, propõe emendas e vota os projetos. Depois de aprovados pelos parlamentares, temos a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).
- f. **Publicidade:** O orçamento público **deve ser de conhecimento público**. A Lei Orçamentária precisa ser amplamente divulgada, para permitir que qualquer cidadão ou cidadã conheça seu conteúdo e saiba como são

Mais adiante, veremos exatamente o papel de cada poder e mais detalhadamente as leis necessárias para a criação de um orçamento.

A Lei nº 12.527/2011 regulamentou o direito constitucional de acesso à informação de interesse público dispondo que os órgãos e entes públicos têm um prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, para disponibilizar informações requeridas por qualquer cidadão ou cidadã, independente de motivação e sendo vedadas quaisquer exigências que dificultem o pedido.

empregados os recursos arrecadados por meio dos tributos.

- g. O orçamento do Governo Federal deve ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) assim que aprovado. Os orçamentos dos estados e dos municípios também devem ser publicados nos respectivos diários oficiais. Já aqueles municípios pequenos, que não possuem portais para assegurar a publicidade da lei, podem afixar a Lei Orçamentária até mesmo em murais da prefeitura.
- h. **Equilíbrio:** O planejamento orçamentário dos governos e a execução das despesas não podem desconsiderar completamente o equilíbrio das contas públicas, mas devem ser levados em consideração os aspectos relativos à previsão e realização das receitas.

O orçamento brasileiro é autorizativo, não obrigatório.

Apesar de ser composto por leis, o orçamento brasileiro tem o caráter autorizativo. Isso significa que os governantes e gestores públicos não são obrigados a aplicar todos os recursos reservados em uma determinada política ou ação planejada. Assim, o simples fato de existir uma verba inicial não implica que o orçamento será investido. Por isso, é necessário o monitoramento constante dos atores sociais envolvidos com os objetivos da ação ou política.

Por outro lado, esses mesmos governantes e gestores não podem gastar mais do que foi ali previsto para cada política, tampouco podem criar novos impostos para financiarem suas ações sem que essas fontes tenham sido previamente aprovadas pelo legislativo no planejamento orçamentário.

PRINCÍPIOS

Unidade: Cada estado ou governo central tem seu próprio orçamento.

Universalidade: Todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na Lei Orçamentária.

Anualidade: A lei orçamentária vale de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Legalidade: O orçamento anual só vale se for transformado em lei.

Exclusividade: A Lei Orçamentária só pode abordar a previsão de arrecadação e a fixação de gastos para o ano seguinte.

Publicidade: Todos e todas devem ter acesso ao orçamento público.

Equilíbrio: Um governo não pode gastar recursos sem considerar o quanto arrecada.

A elaboração das leis que compõem o ciclo orçamentário envolve **quatro etapas principais**: Todas estas etapas precisam ter a efetiva participação popular. Como funciona este processo:

1. a **formulação** da proposta de planejamento orçamentário (planejamento de arrecadação de recursos e de execução de despesas);
2. a **discussão e aprovação** dessa proposta, passando por **modificações** para então ser aprovada;
3. a **execução** das despesas,
4. e o controle da **prestação de contas** com a sua avaliação.



Mais abaixo detalharemos um pouco de cada ciclo.

Mas para entender melhor os momentos desse ciclo é importante saber que cada poder exerce um papel específico no ciclo orçamentário.

- Ao Poder Executivo cabe elaborar as propostas de planejamento orçamentário. Também é quem irá executar o orçamento após a sua aprovação.
- Ao Legislativo compete discutir as propostas de orçamento e propor emendas que as modifiquem. Ao final dessas discussões, precisam ainda aprovar o planejamento final, com as modificações propostas. Além disso, ao final de todo processo, este poder também julga as contas apresentadas pelos/as chefes do executivo para saber se o planejamento foi colocado em prática.
- Há ainda os **órgãos encarregados da fiscalização** e do julgamento das contas públicas. Para tanto, temos, dentro do Poder Executivo, as controladorias, que realizam o controle interno. Já o controle externo é feito pelo Poder Legislativo por meio dos seus diversos órgãos - câmaras municipais, assembleias legislativas estaduais e do DF e Congresso Nacional – com auxílio dos tribunais de contas.
- O sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) não discute, não vota, nem aprova o orçamento, porém, é chamado a intervir quando qualquer irregularidade é encontrada pelos órgãos de controle interno (por exemplo, a Controladoria-Geral da União), externo (os tribunais de contas) ou social (conselhos de políticas públicas específicas). O sistema de justiça pode e deve atuar também quando alguns direitos não estão garantidos no orçamento.

Lembre-se da função de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) na página 29.

Órgãos de controle:

INTERNO

- Controladorias: são órgãos de controle interno, responsáveis por fiscalizar as instituições (para monitorar o governo federal, por exemplo, temos a Controladoria Geral da União – CGU)

EXTERNO

Poder Legislativo:

- Câmaras municipais,
- Assembleias legislativas
- Congresso Nacional
- Tribunais de contas

As leis do ciclo orçamentário

Para que o ciclo orçamentário seja realizado, a Constituição Federal instituiu três legislações que estruturam o planejamento e a execução orçamentária pública: o **Plano Plurianual** (PPA), a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) e a **Lei Orçamentária Anual** (LOA). Juntas, essas legislações compõem um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado por todas as esferas de governo.

O **Plano Plurianual – PPA** – traz o planejamento para as contas públicas, definindo as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo e vale do ano seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante.

No PPA são definidos os programas e as ações que serão realizadas nos próximos quatro anos. Todos os projetos que o governo pretende desenvolver devem ser listados neste plano.

Como o orçamento brasileiro é autorizativo, e não impositivo (o que significa que o planejamento de receitas e gastos não obriga que eles sejam realizados), não há garantia de que os programas previstos no PPA serão de fato implementados. Porém, trata-se de um documento fundamental na reivindicação da inserção de políticas, objetivos e metas voltados à realização de direitos, uma vez que os programas e ações que não são autorizados por meio dele não podem ser executados posteriormente pelo Poder Executivo.

Após a aprovação do Plano Plurianual, ele servirá de referência para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Ministério Público e a Defensoria Pública fazem partes do sistema de justiça, mas são órgãos autônomos. O Ministério Público é essencial para o funcionamento da justiça. Seu papel é defender a constituição e as leis, e os direitos coletivos da população. Este órgão também é responsável por controlar a atividade policial. A Defensoria Pública é uma instituição que presta assistência jurídica gratuita àquelas pessoas que não possam pagar por esse serviço.

Os **cenários macroeconômicos** são as previsões que os economistas fazem para o futuro. Por meio de projeções, eles calculam o comportamento dos mercados (o que será produzido, o que será consumido, os juros, a inflação, etc.). A partir destes cálculos, são feitos planejamentos econômicos que afetam a vida de todos nós.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**) complementa o planejamento indicando as prioridades e **metas do governo** para cada ano, bem como os **cenários macroeconômico e fiscal** que permitem a elaboração da Lei Orçamentária Anual LOA. Tendo como base os programas e ações definidos pelo PPA, a situação econômica e a previsão de recursos disponíveis, a LDO define as prioridades do governo para o próximo ano, **isto é, os programas e projetos que estão em primeiro lugar na fila para receber verbas no ano seguinte.**

Com as prioridades definidas pelo governo na LDO, a **LOA** tem o objetivo de estimar a receita disponível e a previsão de despesas para o orçamento do ano seguinte, distribuindo o orçamento para cada um dos programas e ações. Todas as receitas públicas, inclusive suas fontes, devem estar discriminadas na LOA. Assim, nenhum gasto poderá ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos estejam devidamente previstos na LOA.

É na **Lei Orçamentária Anual – LOA** – que o governo mostra seu programa de trabalho e sua política econômico-financeira. O Governo Federal, e cada estado e município cria sua LOA. Ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, o Executivo decide como e onde vai aplicar os recursos públicos. É nessa hora que o prefeito, o governador e o presidente definem quais promessas feitas na campanha eleitoral serão atendidas no ano seguinte.

Como falamos acima, o orçamento não é impositivo no Brasil, isto é, o executivo não é obrigado a executar o orçamento aprovado. Da mesma forma, ele não pode executar algo não previsto no orçamento. Outra questão diz respeito aos **contingenciamentos**, quando o executivo decreta que, mesmo estando aprovado na LOA, um órgão não está autorizado a executar determinada parte do orçamento.

As **metas fiscais** dizem respeito aos compromissos que os governos assumem com as instituições financeiras multilaterais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI) de que os gastos com políticas sociais e investimentos (ou seja, as despesas primárias) serão inferiores às receitas provenientes de tributos (também conhecidas como receitas primárias). Esses compromissos foram assumidos pelos governos, desde a globalização neoliberal, na década de 1990, como forma de dar maior credibilidade ao mercado financeiro interno e externo.

O **contingenciamento** é quando uma programação da LOA é adiada ou cancelada, por conta da insuficiência de receitas ou para gerar o chamado superávit primário, que ocorre quando o governo arrecada mais recursos do que gasta em políticas públicas e na manutenção da sua estrutura.

Como funciona cada etapa do ciclo orçamentário?

1) Formulação, discussão e aprovação

Cada poder exerce um papel específico no ciclo orçamentário. Somente o Poder Executivo pode iniciar o planejamento das leis orçamentárias. Ele também deve apresentar projeto de lei ao Legislativo, que irá aprová-lo, depois de discussões e modificações por meio de **emendas**. O Executivo tem o poder de realizar audiências públicas e estabelecer espaços de participação popular para a sociedade, que deveria ser consultada sobre suas propostas e demandas durante a formulação do orçamento.

Participação popular na elaboração do orçamento público

Ninguém melhor do que o povo para saber onde a ação do governo é necessária. Contudo, a participação popular tem sido pouco valorizada no processo de elaboração das Leis do Orçamento. O Executivo, em geral, elabora o projeto internamente e a sociedade só toma conhecimento de seu conteúdo quando a proposta é enviada ao Legislativo.

Um mecanismo que pode contribuir com a democratização das decisões públicas neste âmbito é o Orçamento Participativo (OP); é um espaço para realizar um debate aberto sobre as demandas da população, em fóruns abertos à comunidade. Porém o OP acontece somente em pouquíssimos estados e municípios, pois ainda não é um processo obrigatório.

Outro mecanismo de participação são os conselhos de políticas públicas. Em alguns âmbitos, a proposta orçamentária precisa ser aprovada por estes conselhos. Mas mesmo assim, há uma artimanha usada na política pública: é mandado para o conselho um orçamento que atende as demandas, mas depois, ao passar pelo órgão responsável por “fechar o orçamento”, este não considera o que foi aprovado pelo conselho. Algo semelhante também

As **emendas** são modificações feitas em determinados projetos de lei, antes que sejam aprovados. No caso da legislação orçamentária, essas emendas servem para que deputados e deputadas incluam gastos que são necessários em suas localidades de origem, mas pequenos demais para serem percebidos pelo Governo Federal, como, por exemplo, a construção de uma ponte no interior do município. A liberação dessas emendas muitas vezes são usadas “para compra de parlamentar” pelo executivo.

acontece quando a proposta com as demandas populares chega no legislativo e os integrantes deste poder não consideram o que foi aprovado nos conselhos.

Mas a maioria dos orçamentos não precisa ser aprovada por conselhos, o que fragiliza muito as discussões contidas neles.

No momento da discussão da proposta orçamentária, o Poder Legislativo tem a possibilidade de realizar audiências públicas para que as organizações e os movimentos sociais possam debater e questionar as prioridades indicadas pelo governo para o próximo ano, além de fazer sugestões de emendas à proposta.

Porém, este mecanismo tem demonstrado pouca capacidade de interferência, pois os grupos que detêm o poder possuem outros mecanismos mais eficazes na disputa por recursos públicos. Um deles é a corrupção. Em outras palavras, esta disputa por recursos públicos reflete as desigualdades presentes na sociedade, entre elas a desigualdade de acesso às instâncias de poder.

Documento-chave

A **Proposta Orçamentária do Executivo**, também chamada de Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é o instrumento mais importante nessa fase do ciclo orçamentário. Esse documento consolida e apresenta o planejamento do governo para o próximo ano. Nele, estão incluídas as expectativas das receitas públicas e dos gastos de acordo com prioridades estabelecidas. Seria a explicação dos programas de governo e discursos políticos em ações concretas, por meio de políticas públicas. Porém, deve ser estudado em conjunto com a Proposta de Plano Plurianual (PPPA) e da Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). É fundamental o acompanhamento dos três documentos para entender quais são os compromissos de cada governo.

2) Execução (análise) do Orçamento

Após a aprovação do projeto pelo Legislativo, cabe ao Executivo sancionar, gerenciar e executar o orçamento. Os diversos órgãos públicos começam, então, a **executar o orçamento**, ou seja, passam a utilizar os recursos públicos na realização das atividades programadas.

Para isso, cada órgão público elabora um cronograma de desembolso, isto é, programa as despesas e a liberação de dinheiro para as unidades que receberão de acordo com a ação. O objetivo da programação é possibilitar que o governo ajuste o ritmo que vai disponibilizar as verbas do orçamento na medida em que arrecada no ano. Assim, é possível garantir que os gastos não se descontrolam.

Os órgãos devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nada além do que é autorizado no planejamento para cada programa ou atividade. Muitas vezes, no meio do caminho, o governo reavalia a estimativa de receita e reduz o limite autorizado de despesas para cumprir as metas fiscais estabelecidas. Como já vimos, essa medida é conhecida como contingenciamento.

Os banqueiros são sempre os últimos a ter cortes!

As metas fiscais em geral têm prioridade sobre as metas sociais. Ou seja, entre pagar os juros da dívida pública para os bancos e construir um hospital, na hora do aperto, o governo sempre honra os compromissos financeiros em vez dos compromissos sociais. Isso também faz parte do que falávamos antes sobre o poder de disputa que alguns grupos têm sobre as decisões do governo e, conseqüentemente, sobre o orçamento.

Veremos mais sobre a dívida pública ao final deste capítulo, na página 74.

Na análise do orçamento público, há duas formas de considerar os dados da execução de despesas:

- execução orçamentária
- execução financeira.

Falaremos um pouco mais de cada um delas mais a frente, mas, para tanto, é importante compreendermos antes as etapas de execução de despesas da LOA.

Após aprovada a LOA, a execução dos valores planejados passa por algumas etapas até serem efetivamente gastos. Assim, ao extrairmos os dados orçamentários, os gastos serão apresentados em uma tabela com as seguintes colunas:

Tabela 01 - Etapas da execução de uma despesa

Dotação Inicial	Autorizado	Créditos adicionais e remanejamentos	Empenhado	Liquidado	Valor pago	Restos a pagar
A	B	C	D	E	F	G

A **Dotação inicial** é o valor reservado para determinada **ação** após a aprovação da lei.

Os **Créditos adicionais** indicam o montante de recursos que foram adicionados após a aprovação da LOA.

A coluna **Autorizado** apresenta a dotação inicial mais as variações (para mais ou para menos) ocorridas no montante de recursos de determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. É possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada (por exemplo, se a receita total foi maior que a esperada), ou reduzida (por exemplo, se um crédito extraordinário em favor de outro órgão for aberto).

É possível que a **dotação inicial** seja igual a zero. Isso ocorre quando uma ação governamental se torna necessária após a publicação da LOA e recebe recursos de créditos adicionais. Neste caso, o valor vai constar na tabela a partir da coluna B.

O valor **Empenhado** significa que a administração pública tomou a primeira medida para execução da despesa, se comprometendo a reservar determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados. Portanto, é uma garantia para o credor de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa.

A liquidação (valor **Liquidado**) consiste na fase seguinte à do empenho. Representa o reconhecimento, por parte da administração pública, de que o bem foi entregue ou o serviço foi prestado.

Valor pago se refere aos valores efetivamente pagos aos credores. Nesta etapa a administração pública está quitando seu débito. Quando há disponibilidade financeira para a despesa, esta fase é realizada ao mesmo tempo em que a liquidação.

1) Execução orçamentária

O princípio orçamentário da **anualidade** significa que não temos duas leis orçamentárias valendo no mesmo exercício financeiro. Então, ao entrar uma nova LOA em vigor, os compromissos relativos a orçamentos antigos são executados como **restos a pagar**. Portanto, são despesas classificadas como **execução extraorçamentária**.

Assim, a análise de como o orçamento é executado não inclui o que o governo ficou devendo, chamado de **restos a pagar**. Dessa forma, este tipo de monitoramento considera somente a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente.

Uma forma de monitorar o **desempenho orçamentário** ou o ritmo em que ele está sendo executado é procurar o percentual de execução orçamentária. Esta análise é feita por meio da divisão do valor pago pelo valor autorizado em uma determinada política ou no conjunto das despesas orçamentárias daquele ano.

Lembre-se que os princípios orçamentários estão na página 53.

Ao compararmos os valores pagos em função da LOA de 2016 (F) com os valores autorizados (B), de um lado temos no programa voltado à estabilidade do sistema financeiro nacional um percentual de execução de 80,7% do valor autorizado. Muito próximo ao valor da dotação inicial. Por outro lado, o programa pelo qual são gastos recursos em prol da reforma agrária teve executados apenas 25,9% dos recursos autorizados.

Vale observarmos que nas modificações realizadas **por meio dos créditos adicionais** e remanejamentos o programa 2039 teve sua autorização elevada em mais de 27 milhões de reais, enquanto o programa 2066 sofreu um corte de mais de 92 milhões de reais nos recursos que já haviam sido autorizados. Isso mostra onde está a prioridade do governo. Ver tabela 02 na próxima página.

Veremos mais adiante, na página 73, como são feitas as modificações a partir dos **créditos adicionais**.



Como exemplo podemos citar as execuções orçamentárias do ano de 2016 dos programas Gestão da política econômica, garantia da estabilidade do sistema financeiro nacional e melhoria do ambiente de negócios (programa 2039), e Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária (programa 2066), apresentadas na tabela 02 na página ao lado.

Tabela 02 - Execução de despesas dos Programas 2039 e 2066 na LOA de 2016.

Dados em milhões de reais em valores correntes.

Programa	Dotação Inicial	Autorizado	Créditos adicionais e remanejamentos	Empenhado	Liquidado	Valor pago	Restos a pagar
	A	B	C	D	E	F	G
2039	484,7	512,3	27,6	435,7	413,3	413,3	25
2036	1.940,1	1.847,4	-92,7	702,4	483,9	477,9	302,2

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Como vimos, há uma disputa de interesses sobre como estes recursos serão usados. A participação da população e dos movimentos sociais pode fazer com que haja recursos em programas como o da reforma agrária (o programa 2066). Mas também pode atuar reivindicando a restrição dos gastos com programas para salvar o “sistema financeiro nacional” (programa 2039), que consome recursos públicos, privilegiando uma pequena parcela da população, formada por especuladores do mercado financeiro.

Como nem todas as políticas são pensadas para efetivar os direitos humanos é necessário fazer uma avaliação de seu conteúdo para saber se é do interesse da maioria da população que aquela política seja efetivada.

Caso a política priorizada pelo governo não atenda os direitos humanos, procuramos que o percentual de execução orçamentária dela seja baixo, ou seja, que o governo não gaste tantos recursos nela.

2) Execução Financeira (Pago + Restos a Pagar Pagos)

A execução financeira é aquela que abarca todos os pagamentos desembolsados em um determinado **exercício financeiro**. Nela, consideramos, além do que foi executado em um ano, os valores gastos para quitar os restos a pagar relativos a orçamentos de anos anteriores. Seria o que já ficou penden-

Lembre-se que **exercício financeiro** compreende precisamente o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

te de outros anos e já foi pago, e não apenas o orçamento especificamente aprovado para aquele ano.

É composta pela soma do valor previsto na LOA vigente que já foi pago e do valor gasto em “restos a pagar” (extraorçamentário). Não importa se o pagamento é referente a ações da LOA vigente ou aos restos a pagar (LOA de anos anteriores).

Execução Financeira = Pago (LOA) + Restos a Pagar Pagos

O pagamento ou valor **Pago** (na LOA, vigente daquele determinado ano) é o último estágio da despesa pública relativo à execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), acontece quando os valores são efetivamente pagos aos credores, ou executores do serviço, pelo governo.

Os **Restos a Pagar Pagos** são os restos que estavam pendentes e foram efetivamente pagos com as receitas arrecadadas do exercício financeiro corrente concorrendo com a execução da LOA em vigência.

Recuperando o exemplo que utilizamos na execução orçamentária, também na tabela 02 podemos observar (na coluna “G”), só em restos a pagar, 25 milhões de reais foram gastos no programa 2039, e 302,2 milhões no programa 2066 no exercício fiscal de 2016, ou seja, durante o ano de 2016, houve gastos extras em função de ações realizadas ou contratadas em anos anteriores, e não por meio da LOA de 2016. Assim, a execução financeira dos programas é calculada em 438,3 e 780,1 milhões de reais respectivamente, como podemos observar na tabela 03.

Tabela 03 – Valores pagos, restos a pagar pagos e execução financeira dos programas 2039 e 2066 no exercício fiscal de 2016.

Dados em milhões de reais em valores correntes.

Programa	Pago (F)	Restos a pagar pagos (G)	Execução financeira (F+G)
2039	413,3	25	438,3
2066	477,9	302,2	780,1

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

O SIGA Brasil e o SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) são sistemas de informações sobre o orçamento público, e permitem acesso facilitado aos dados. É possível acessá-lo pela internet.

Avaliação e controle

A avaliação e o controle acontecem tanto durante a implementação das políticas quanto após o fim do período de execução de um orçamento.

Durante a execução do orçamento, o governo produz documentos para que seja possível acompanhá-la. Essas informações são disponibilizadas ao público por meio de **relatórios periódicos de prestação de contas**. Para além desses documentos, o poder público federal possui sistemas de administração financeira e orçamentária integrados e disponíveis pela internet que permitem que a execução financeira do orçamento seja acompanhada em tempo real. Alguns estados e municípios também dispõem de sistemas com diferentes graus de transparência das contas públicas.

De acordo com a Lei de acesso às informações públicas, n. 131/2009, os estados e municípios devem ter sistemas de acompanhamento de informações detalhadas sobre a execução financeira e orçamentária em tempo real e acessíveis a toda a sociedade.

Além do monitoramento da **sociedade civil**, há órgãos encarregados da fiscalização e controle das contas públicas. Para tanto, temos no exercício do controle interno do Poder Executivo, as **controladorias** (na esfera federal, por exemplo, temos a Controladoria Geral da União). Já o controle externo é de competência do Poder Legislativo por meio dos seus diversos órgãos – câmaras municipais, assembleias legislativas estaduais e do DF e **Congresso Nacional** – com auxílio dos tribunais de contas.

Após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas, dos programas e ações concretizados e das despesas efetuadas ao longo do ano. Essa prestação de contas é analisada pelo Legislativo, que do ponto de vista do ciclo orçamentário tem a competência de julgar a prestação de contas apresentada pelo Executivo, com o auxílio do Relatório das Contas Públicas e dos pareceres dos ministros da instituição suprema de auditoria (no caso do Poder Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU).

Integra ainda o controle externo a fiscalização realizada pelos conselhos de políticas públicas (como por exemplo o Conselho de Saúde, o Conselho de Assistência Social, o Conselho das Cidades, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho da Promoção da Igualdade Racial e outros) que muitas vezes emitem pareceres sobre a prestação de contas governamentais, ainda que sem o poder de atribuir ao Estado alguma sanção pelas possíveis irregularidades verificadas.

Importante lembrarmos que embora componham o mesmo orçamento, os recursos destinados aos Poderes Legislativo e Judiciário não passam pelos mesmos mecanismos de controle que as contas do Executivo, sendo a sua fiscalização restrita à instâncias internas, realizada no Legislativo pelas secretarias de controle interno de cada Casa (como a Secretaria de Controle Interno – SECIN – da Câmara dos Deputados) e no caso do sistema de justiça, pelos conselhos das respectivas jurisdições (como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Ainda não existe, no entanto, um Conselho Nacional da Defensoria Pública).

O conjunto de instituições e organizações sociais sem vínculo com o Estado é chamado de **sociedade civil**.

Lembre-se que o **Congresso Nacional** é composto por:
 -**Senado Federal** (composto pelos senadores, que representam as unidades federativas - os estados e o Distrito Federal)
 -**Câmara dos Deputados** (integrada pelos deputados federais, que representam o povo).

É importante que a sociedade também participe da avaliação e do controle social do orçamento, nos três poderes, para assegurar a correta aplicação dos recursos e garantir que as políticas públicas beneficiem toda a população, especialmente os grupos populacionais mais desfavorecidos.

De forma sucinta, as etapas datadas do ciclo orçamentário em âmbito federal são expostas no quadro a seguir. No caso dos estados e municípios estas datas podem ser diferentes.

Tabela 04 - Prazos para PPA, LDO e LOA

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
Elaboração	31 de agosto do primeiro ano de mandato	Executivo	15 de abril de todos os anos	Executivo	31 de agosto de todos os anos	Executivo
Discussão/ Votação	Até 22 de dezembro	Legislativo	Até 17 de julho	Legislativo	Até 22 de dezembro	Legislativo
Execução	Durante os 3 últimos anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do executivo	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo
Avaliação e controle	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil

Classificações das despesas orçamentárias

No momento em que são executadas, as despesas públicas são classificadas de diferentes formas. Essa classificação serve para identificar qual será o destino dos recursos públicos.

Há duas classificações principais para monitorar as contas públicas:

- **classificação por natureza de despesas**
- **classificação funcional e programática**

Natureza de despesas

Segundo a natureza das despesas, o orçamento é classificado levando em conta as seguintes determinações:

Grupo de despesa: Demonstra a que se destina a despesa. São despesas discriminadas entre custeio de pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida (tanto interna quanto externa); outras despesas correntes, relativas à aquisição de materiais de consumo das atividades e ações públicas; investimentos, em obras, aquisição de imóveis e instalações, equipamentos e material permanente; inversões financeiras na aquisição de imóveis, despesas com o aumento do capital de empresas públicas e sociedades de economia mista; amortização da dívida, no que tange ao estoque das dívidas públicas, seu refinanciamento e atualizações monetária e cambial; e reserva de contingência do tesouro nacional;

Modalidade de despesa: Indica se o gasto será feito pelo próprio governo ou será transferido para outra esfera de governo ou instituição privada, com ou sem fins lucrativos, para ser efetuado de modo descentralizado;

Elemento de despesa: Detalha como se dá o gasto (pagamento de diárias, compra de equipamentos, serviços de consultoria, arrendamentos, subvenções sociais ou econômicas, obras e instalações, aquisições, concessões de empréstimos, sentenças judiciais, todos os tipos de benefícios relativos a direitos sociais, diversos gastos com a dívida (juros, encargos), vencimentos de servidores e servidoras, entre outros).

Classificação funcional e programática

Esta classificação identifica as funções de governo e os programas e ações nos quais se deu o gasto público. Ela responde a diferentes informações, como traz o quadro a seguir:

<i>Item</i>	<i>Pergunta a ser respondida</i>
Esfera orçamentária	Em qual peça do orçamento?
Órgão	Quem é o responsável por fazer?
Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer o pagamento?
Função	Em que função de governo a despesa será realizada?
Subfunção	Com que finalidade a despesa da referida função de governo será realizada?
Programa	Qual o tema da política pública?
Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Esfera orçamentária identifica se a despesa é realizada por meio do **Orçamento Fiscal, do Orçamento da Seguridade Social ou do Orçamento de Investimentos em Empresas Estatais**, que são as três peças que compõem o orçamento público brasileiro;

Órgão diz respeito ao órgão da administração pública responsável pela execução daquela despesa e pela efetivação das ações planejadas. Mesmo as despesas que envolvem entidades com ou sem fins lucrativos precisam estar vinculadas a algum órgão específico, tais como secretarias, ministérios, etc;

Unidade Orçamentária se refere a subdivisão dentro do órgão responsável pela despesa, ou seja, às unidades administrativas que executam as despesas de cada autarquia ou entidade pública;

Função é a classificação da área temática da despesa (saúde, educação, previdência, etc.);

Subfunção tem por objetivo detalhar a finalidade de cada despesa com ações públicas realizadas em meios às áreas temáticas que possuem demandas de ação do governo;

Programa se refere ao programa temático definido no PPA para a despesa;

Ação são as ações orçamentárias definidas para cada um dos programas do PPA, as atividades pelas quais se pretende concretizar os programas;

Subtítulo detalha a execução da ação orçamentária. É um campo utilizado para outras classificações detalhadas das despesas que não tenham sido contempladas nas anteriores. Muitas vezes é utilizada para evidenciar em quais cidades ou estados a ação é realizada.

É importante lembrar que a elaboração, execução e fiscalização do ciclo orçamentário é sempre um processo político, fruto de disputas que acontecem internamente ao governo, que envolvem acordos do governo com bancadas parlamentares e os diversos grupos de interesse da sociedade, em especial os grupos empresariais e religiosos, financiadores majoritários das elites políticas do país.

A participação popular do ciclo orçamentário é fundamental em todas as etapas para combater esta troca de favores entre empresários e políticos. Aqui, o importante não é decorar mecanicamente os passos orçamentários, mas saber fazer este caminho. Dessa forma, é possível compreender de forma crítica como ele faz parte da vida de cada um de nós e, portanto, nos diz respeito.

Alterações na LOA

Como já vimos, os órgãos e entidades da administração pública não podem gastar mais do que é autorizado para cada programa ou atividade. Então, durante a execução do orçamento, a LOA pode sofrer alterações que reduzem as despesas. Por exemplo, isto é feito para cumprir as metas fiscais estabelecidas por meio de contingenciamentos.

Por outro lado, se alguma despesa não foi bem planejada e faltaram recursos, é possível que autorizem que seu valor seja aumentado. Essas autorizações são feitas por meio de créditos adicionais, classificados em suplementares, especiais e extraordinários.

Alterações na LOA



LOA: quantia planejada para um ano

É possível: cortar gastos: contingenciamento

Aumentar as despesas: créditos adicionais

Créditos suplementares: reforçam despesas cujo planejamento reservou valores insuficientes para que sejam realizadas.

Créditos especiais: cobrem despesas para as quais não foram destinados recursos no planejamento orçamentário, embora a ação já estivesse prevista.

Crédito extraordinário: em caso de calamidade pública (enchentes, secas, ajuda humanitária, guerras e despesas urgentes não previstas) o chefe do Executivo pode criar um **crédito extraordinário** por meio de **Medida Provisória**.

Para não atender as demandas populares, muitos executivos usam o argumento de que certa demanda não está no planejamento, no orçamento. Mas, como vimos, é possível a LOA sofrer alterações.

Para além desses créditos, que não estão previstos na Lei Orçamentária Anual, outra alteração possível na LOA é a **reserva de contingência**, que consiste na reserva de uma verba sem destino específico. É um mecanismo para “poupança” de recursos públicos, a princípio destinados à cobertura

Quanto aos **créditos**, ambos (suplementares e especiais) são encaminhados pelo chefe do Executivo ao Legislativo por meio de projeto de lei e devem ser acompanhados da indicação da fonte de recursos pela qual serão custeados e exposição de motivos que justificam sua abertura dos mesmos.

Uma **medida provisória (MP)** é um ação que somente o presidente pode tomar. Possui a força de uma lei, mas dispensa avaliação prévia do Poder legislativo. Só depois de estar vigente e gerando efeitos é que o Congresso Nacional vai discutir a medida. Supostamente, é uma ação tomada como medida de urgência.

de despesas não previstas, especialmente em casos de calamidade pública. Mas, na prática, os governos estão usando esta reserva no pagamento de **juros e amortizações da dívida pública**.

Dívida Pública

Quando se fala de dívida pública, o assunto são os empréstimos contraídos pelo Estado. Quem empresta são principalmente instituições financeiras públicas ou privadas (bancos nacionais e internacionais). O Estado também pode dever a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos.

Neste capítulo, vimos:

- Os princípios do orçamento público;
- O que é o ciclo orçamentário:
Suas três leis: 1) o Plano PluriAnual, 2) a Lei Orçamentária Anual e a 3) Lei das Diretrizes Orçamentárias;
E suas quatro etapas: 1) a formulação da proposta de planejamento; 2) a discussão e a aprovação da proposta, e suas modificações; 3) a execução das despesas deste planejamento; 4) a prestação de contas e a avaliação;
- Como identificar qual será o destino dos recursos públicos, por meio da classificação das despesas orçamentárias (por natureza de despesas ou funcional e programática)
- Como são feitas as alterações na LOA: as reduções por meio do contingenciamento; e os acréscimos por meio dos diferentes tipos de crédito.

Algumas perguntas



O que significa que o orçamento público seja autorizativo e não obrigatório?

Quais são as três leis orçamentárias?

Faça um esquema para explicar as etapas do ciclo orçamentário.

Quem são os responsáveis por fiscalizar e monitorar as contas públicas?

Glossário



Contingenciamento: é quando uma programação da Lei Orçamentária Anual é adiada ou cancelada, por conta da insuficiência de receitas ou para gerar o chamado superávit primário.

Congresso nacional: é composto pelo Senado Federal (senadores, que representam as unidades federativas - os estados e o Distrito Federal); e pela Câmara dos Deputados (integrada pelos deputados federais, que representam o povo).

Cenários macroeconômicos: são as previsões que os economistas fazem para o futuro, por meio de projeções. Eles calculam o comportamento dos mercados (o que será produzido, o que será consumido, os juros, a inflação, etc.). A partir destes cálculos, são feitos planejamentos econômicos para um país, as empresas, etc.

Créditos suplementares e especiais: são encaminhados pelo chefe do Executivo ao Legislativo por meio de projeto de lei para modificar a Lei de Orçamento Anual. Devem ser acompanhados da indicação da fonte de recursos pela qual serão custeados e exposição de motivos que justificam sua abertura dos mesmos.

Defensoria Pública: é uma instituição que presta assistência jurídica gratuita àquelas pessoas que não possam pagar por esse serviço.

Dívida pública: o assunto são os empréstimos contraídos pelo Estado. Quem empresta são principalmente instituições financeiras públicas ou privadas (bancos nacionais e internacionais). O Estado também pode dever a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos.

Emendas parlamentares: são modificações feitas em determinados projetos de lei, antes que sejam aprovados. No caso da legislação orçamentária, essas emendas servem para que deputados e deputadas incluam gastos que são necessários em suas localidades de origem, mas pequenos demais para serem percebidos pelo Governo Federal, como, por exemplo, a construção de uma ponte no interior do município.

Exercício financeiro: é o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, e é entre estas datas que a Lei de Orçamento tem validade.

Medida provisória (MP): é uma ação que somente o presidente pode tomar. Possui a força de uma lei, mas dispensa avaliação prévia do Poder legislativo. Só depois de estar vigente e gerando efeitos é que o Congresso Nacional vai discutir a medida. Supostamente, é uma ação tomada como medida de urgência.

Metas fiscais: dizem respeito aos compromissos que os governos assumem com as instituições financeiras multilaterais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI) de que os gastos com políticas sociais e investimentos (ou seja, as despesas primárias) serão inferiores às receitas provenientes de tributos (também conhecidas como receitas primárias). Esses compromissos foram assumidos pelos governos, desde a globalização neoliberal, na década de 1990, como forma de dar maior credibilidade ao mercado financeiro interno e externo.

Ministério Público: é essencial para o funcionamento da justiça. Seu papel é defender a constituição e as leis, e os direitos coletivos da população. Este órgão também é responsável por controlar a atividade policial.

SIGA Brasil e o SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento): são sistemas de informações sobre o orçamento público, e permitem acesso facilitado aos dados. É possível acessá-lo pela internet.

Sociedade civil: é o conjunto de instituições e organizações sociais sem vínculo com o Estado.

Superávit primário: ocorre quando o governo arrecada mais recursos do que gasta em políticas públicas e na manutenção da sua estrutura.

Saiba mais



Glossário do Senado Federal sobre orçamento

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>

Siga Brasil:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento:

<https://siop.gov.br/siop/>

Vídeos Siga – Orçamento fácil:

Série de 14 vídeos sobre: Orçamento público, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei Orçamentária Anual – LOA, Despesas públicas, etc.

<http://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>

ou

https://www.youtube.com/channel/UCoVOimf74N52U3HPlm_bz-A

Projeto de Lei Orçamentária Anual 2017

<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2017-orcamento-cidadao>

Nexo – O que é a dívida pública

https://www.youtube.com/watch?v=FmSqT_mnZNg

CAPÍTULO 5

INCIDÊNCIA POLÍTICA

O que veremos neste capítulo?

- Incidência política e direitos humanos
- Como é possível realizar incidência no orçamento público

Incidência política e direitos humanos

A **incidência política** é uma ação realizada pela **sociedade civil organizada** para influenciar as instituições públicas na formulação de políticas. O objetivo é conseguir destinar recursos específicos para grupos que precisem destes recursos. A ideia é alcançar uma mudança em prol de uma causa de interesse coletivo. Várias organizações do campo democrático e popular organizam suas atividades de incidência em torno da defesa dos direitos humanos.

A incidência política também pode ser definida como a tentativa de realizar a **progressividade dos direitos humanos e máximo de recursos**. Ou seja, são ações para defender os direitos junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário. A incidência política também tem caráter pedagógico, pois um dos seus objetivos é sensibilizar e mobilizar a sociedade para uma determinada **causa**.

Um dos seus princípios é a democratização da política. A incidência pode ampliar os espaços de participação social e o diálogo entre sociedade e Estado. Por exemplo, a existência de conselhos de políticas públicas no Brasil é fruto da incidência da sociedade civil organizada quando da elaboração da **Constituição de 1988**.

Os setores empresariais também realizam incidência, por isso é preciso diferenciar a atuação das organizações do campo popular democrático daquelas que visam ampliar a capacidade de influência do mercado.



Segundo o dicionário Priberam, a palavra **incidir** significa “ter efeitos sobre” algo ou alguém.

A **progressividade dos direitos humanos e o máximo de recursos** fazem parte dos pilares da nossa metodologia. Veremos melhor estes dois conceitos na segunda parte desta cartilha, apareceram no Capítulo 2, na pag 136.

No caso do Brasil, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) conta com um Conselho de Assuntos Legislativos, responsável por articular a Agenda Legislativa da Indústria e acompanhar tramitações de projetos com sínteses executivas e pareceres indicativos. A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) mantém comissões técnicas de diversas áreas temáticas (Assuntos Econômicos, Assuntos Fundiários, Política Agrícola, Trabalho e Previdência, etc.) responsáveis pelo acompanhamento contínuo de Câmaras setoriais, eventos e projetos de lei em discussão e votação relacionados ao agronegócio. A confederação Nacional do Transporte (CNT) tem representação em comissões, comitês, fóruns e grupos de trabalho em dez ministérios, da Presidência da República e ainda da Secretaria de Governo da Presidência da República. Também a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) conta com representação em 11 conselhos, 11 comissões, cinco comitês e dez grupos de trabalho. Já a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), relata ocupar assentos em órgãos de jurisdição e consultivos na Presidência e nos ministérios, bem como no Legislativo, oferecendo suporte ao Senado e à Câmara dos Deputados na elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Todas essas entidades citadas compõem o Fórum das Confederações que, conta com o Grupo de Estudos Lobby e atuam ainda no âmbito internacional com representações no Mercosul, OIE, OIT, Nações Unidas, entre outras instâncias internacionais.

Também é possível realizar incidência em nível internacional, influenciando a elaboração dos **tratados**. Os tratados podem ser utilizados para realizar o controle e monitoramento dos direitos humanos, para que se verifique se o governo nacional e os governos locais estão honrando os compromissos assumidos. Caso estejam ocorrendo violações de direitos humanos, há organizações internacionais que recebem denúncias, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

Lembre-se que os **tratados** internacionais assinados pelo Brasil firmam compromissos do Estado com a garantia de direitos.

É o caso, por exemplo, de denúncias realizadas recentemente por indígenas brasileiros no Conselho de Direitos Humanos da ONU, relativas ao descumprimento da Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, e que prevê, entre outras coisas, a realização de consultas prévias, livres e informadas para realização de grandes obras em territórios indígenas: tais consultas nem sempre são promovidas, ou são realizadas sem que os indígenas participem efetivamente (por barreiras linguísticas e culturais, por exemplo), ferindo o princípio da “informação” presente na Convenção. Em paralelo, os impactos socioambientais destes projetos seguem com alta intensidade, gerando conflitos locais e violações de direitos humanos dos indígenas.

A incidência também é realizada para garantir maior **transparência** dos governos, ou seja, para assegurar que a sociedade tenha mais acesso a gestão dos gastos públicos. Este ponto é essencial para que a sociedade tenha mecanismos de reivindicar que seu dinheiro arrecadado seja aplicado com mais eficiência e responsabilidade.

Esta questão é particularmente importante para a Metodologia Orçamento & Direitos, na medida em que a realização de incidência junto ao orçamento público deve ter como princípios a **transparência** e a **participação popular**, tanto na arrecadação dos recursos quanto nos gastos.

Outro fator importante da incidência política é a legitimidade, ou seja, é fundamental que a organização ou coletivo que irá realizar atividades de incidência seja reconhecido publicamente e tenha conhecimento sobre o assunto.

A incidência, portanto, serve para:

- pressionar na formulação e cumprimento de leis
- forçar o monitoramento das políticas públicas e mobilização social
- garantir maior transparência dos governos, e maior eficiência e responsabilidade na execução das políticas.

Um exemplo de **incidência** de sucesso relativa à transparência, no Brasil, é a Lei de Acesso à Informação (LAI): o debate sobre a LAI inicia em 2005, no Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, órgão que contava à época com representantes do governo e de organizações da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Associação Brasileiras de ONGs (Abong). O texto desta lei, aprovada em 2009, é bastante avançado e dialoga diretamente com os 8 Princípios de Dados Abertos, acordados pela comunidade internacional de interessados em transparência e tecnologia.

Como realizar incidência no orçamento público

Apresentaremos alguns esquemas que podem auxiliar o processo de incidência política de uma organização. Abaixo, sintetizamos alguns passos para a estruturação de uma ação de incidência:

Passo 1. Planejamento da incidência

Uma vez **definido o tema ou a causa** da incidência política, o primeiro passo é planejar como se dará este processo, etapa fundamental para levantar as atividades necessárias, compreendê-las no tempo, identificar os responsáveis e delimitar um resultado alcançável. Além disso, é neste momento que devem ser identificados os recursos humanos e financeiros que a organização ou articulação dispõe para efetivar as atividades previstas.

As perguntas a serem respondidas nesta fase são:

- **O que queremos alcançar?**

Para responder, é preciso elaborar o objetivo específico da incidência. Exemplo: Aumentar o orçamento em 10% para construção de escolas na cidade de São Paulo.

- **Quem pode fazer acontecer?**

Para responder, é preciso mapear quem são os atores envolvidos diretamente na ação, e também possíveis parceiros e redes interessadas no tema. É importante a articulação com parceiros e busca de apoio e reforço mútuos, pois assim a incidência ganha força. Também é importante realizar uma análise de conjuntura política, identificando os opositores e apoiadores da causa. No caso do exemplo que estamos usando, talvez a comunidade que usa os serviços de educação seja um parceiro, as iniciativas privadas em educação, opositores.

- **Quem precisar escutar?**

Para responder, é preciso compreender quem são os responsáveis pela política pública, no caso, de educação (âmbitos municipal, estadual e nacional). E ainda, quem são os grupos na sociedade sensíveis ao tema.

Com estas perguntas respondidas pelo grupo que realizará a incidência, pode ser pertinente elaborar um Plano de Incidência, definindo:

atividades, prazos, resultado, impacto desejado e recursos necessários. Também é importante elaborar um Plano de Comunicação, visando ampliar a capacidade de mobilização.

Passo 2. Elaboração de conteúdos

- **Do que precisamos?**

Para realizar a incidência política é necessário ter informações sobre a causa que será defendida. Estes conteúdos podem ser elaborados por meio de pesquisa (ou parceria com instituições de pesquisa), além de documentação/fundamentação legal.

Passo 3. Identificando as instituições a serem influenciadas

Neste momento, é preciso compreender a relação do objetivo a ser alcançado com quem pode de fato mudar a realidade, ou seja:

- **Como podemos fazer para que de fato escutem?**

O grupo que realizará a incidência deve, assim, buscar informações sobre o processo Legislativo; a política pública e o papel do Executivo; assim como o papel do judiciário e do Ministério Público.

Passo 4. Mobilização

Os passos 1, 2 e 3 irão revelar a estratégia de incidência política. Agora é necessário pensar na mobilização para a causa, que envolve tanto a busca por influenciar as instituições, como o processo pedagógico de mobilização da sociedade. A pergunta a ser respondida aqui é:

- **Como atuamos?**

Este é o momento, então de realizar as atividades de incidência a partir das estratégias acordadas: promovendo audiências e debates públicos, participação em comissões de orçamento, implementando o plano de comunicação, desenvolvendo campanhas, trazendo outros atores de mobilização para a incidência, apresentando denúncias, realizando mobilizações de rua, entre outras estratégias.

Passo 5. Avaliação

Neste momento, é necessário responder à seguinte questão:

- **Como verificamos se estamos alcançando o que queremos?**

Avaliação regular do andamento das atividades de incidência é fundamental para medir efetividade e realizar eventuais correções de rumo.

Passo a passo da incidência política – um caso vivido pelo Inesc

Em 2008, o Inesc realizou incidência política no âmbito da reforma tributária. A experiência foi sistematizada pelo International Budget Parntership (IBP) como estudo de caso, com suas estratégias, resultados e impactos:

Passo 1: Criando uma campanha ampla

O Inesc avaliou a proposta de reforma tributária apresentada pelo Governo Lula (PEC233/2008) e concluiu que o resultado teria impacto negativo para os grupos mais pobres da sociedade, e decidiu colocar energia para impedir esta reforma. Para tanto, ativou suas redes de organizações, movimentos sociais e universidades, criando uma coalizão com cem diferentes representações contra o projeto, o Movimento em Defesa dos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma Tributária”, MDSR. Por dois anos, essa coalizão trabalhou conscientizando as organizações sobre orçamento e direitos humanos.

Passo 2: Abrindo canais de diálogo no Congresso

Para enfrentar este desafio, a coalizão produziu uma carta, assinada por 71 organizações da sociedade civil, reivindicando debate amplo e inclusivo sobre a proposta de reforma tributária, e enviaram ao presidente do Congresso. Ainda que ele não tenha respondido, o Comitê de Seguridade Social e Família realizou uma audiência pública, onde participou o relator da proposta. O Inesc publicou uma nota técnica com informações do impacto da reforma, que se tornou um verdadeiro manifesto para o MDSR. O Comitê realizou nova audiência pública, e diversos representantes oficiais do governo compareceram, incluindo o Secretário Executivo do Ministério da Saúde, que reconheceu o impacto negativo da proposta no orçamento da saúde (6.7 bilhões de dólares a menos).

Passo 3: Trabalhando com grupos técnicos

Ao mesmo tempo, o Inesc usou a análise para engajar outros atores, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um espaço governamental de consulta onde empresários, gestores e movimentos sociais têm assento. Este conselho é presidido pelo próprio presidente da república. Dessa articulação, o resultado foi uma carta para o presidente com análise técnica sobre equidade no sistema tributário. A frente contra o projeto de reforma tributária estava crescendo.

Passo 4. Questionando a constitucionalidade da reforma

Em reunião com o procurador federal, o MDSR pediu ao procurador que intervisse junto ao executivo e legislativo porque a proposta de reforma seria inconstitucional, já que novo estudo reafirmava a necessidade de uma reforma que garantisse direitos sociais. Baseado neste estudo, o procurador pediu explicações aos ministros das Finanças, Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, e também ao presidente do Senado e da Câmara. Os ministros responderam positivamente à ação do MDSR. Por fim, o presidente do Brasil retirou a proposta do Congresso.

Neste capítulo, vimos:

- O que é a incidência política e sua importância para o avanço dos direitos humanos.
- Como realizar incidência no orçamento público: exemplos e um passo a passo.



Algumas perguntas

Como você definiria incidência política?

Você considera que já realizou incidência em alguma ação social ou política que realizou?

Qual é a importância da Lei de Acesso à Informação?

Glossário



Incidência: significa “ter efeitos sobre” algo ou alguém.

Lei de Acesso à Informação (LAI): é a lei federal 12.527, de 2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A LAI criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. É válida para os três Poderes, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a segui-la caso tenham recebido recursos públicos.

Saiba mais

INESC

<http://www.inesc.org.br/>

AGU Explica - Lei de Acesso à Informação

<https://www.youtube.com/watch?v=IN8vXnRSmFI>

LAI: Dicas de como pedir uma informação

<https://www.youtube.com/watch?v=VH5MDQJS51A>

Dados Abertos para um dia a dia melhor

<https://www.youtube.com/watch?v=HlwzOGKY7RO>

Canal de vídeos Ministério da Transparência

<https://www.youtube.com/user/CGUoficial>

Fórum de direito de acesso a informações públicas

<http://informacaopublica.org.br/>

Fiscalize Também - Portal da Transparência do Governo Federal

<https://www.youtube.com/watch?v=fjDX7xAeDgQ>

Glossário - Portal da Transparência

<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/>

Glossário - Portal Transparência Ativa

<http://transparenciaativa.com.br/Glossario.aspx>

Banco de leis da transparência – Portal Transparência ativa

<http://transparenciaativa.com.br/linkseis.aspx>

Brasil Transparente

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica>



Parte II



Esta é a segunda parte da nossa cartilha. Aqui, detalharemos melhor quais são os nossos pilares, que serão apresentados a seguir. Este material segue a mesma estrutura que a primeira parte: pode ser usada como material de consulta, complementar às oficinas que realizamos. Também pode ser lida livremente, pois procuramos abordar diversos assuntos importantes para a formação dos/as educandos/as com quem procuramos construir novas formas de pensar politicamente.

Para complementar o conteúdo, cada capítulo termina com uma revisão do que foi visto até lá. Também fizemos algumas perguntas que podem ajudar o leitor ou a leitora a pensar sobre as questões que trazemos.

Ao final, apresentamos um glossário, para auxiliar a leitura, e uma série de referências para quem se interessar em saber mais.

Dúvidas, comentários e sugestões podem ser enviadas ao e-mail:

formacao@inesc.org.br

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

A partir destes pilares estruturamos nossa análise das políticas públicas e do orçamento público. Em outras palavras, sistematizamos **um conjunto de categorias que nos permite avaliar em que medida o orçamento ou determinada política pública atende a realização dos direitos humanos ou não.**

Os cinco pilares são:

Pilar I – Financiamento do Estado com justiça fiscal

Pilar II – Uso máximo de recursos disponíveis para a realização de direitos

Pilar III – Realização progressiva dos direitos

Pilar IV - Não discriminação

Pilar V – Participação popular

A base dos pilares é a **Declaração Universal de Direitos Humanos** (DUDH) de 1948, que consagrou os princípios que vimos na primeira parte desta cartilha, na página 14. O entendimento mais comum da Declaração é que ela serve para fazer recomendações jurídicas aos Estados. Ou seja, a Declaração Universal de Direitos Humanos não obriga um país a garantir os direitos humanos, ela faz recomendações que cada nação adota se e como quiser.

Então, a **Organização das Nações Unidas (ONU)** defendeu a adoção de mais um tratado internacional, o **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC** que determina a adoção de medidas que visem a assegurar, de forma progressiva, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos sociais.

O Brasil se comprometeu, então, a executar e cumprir inteiramente o conteúdo do **PIDESC**, cabendo ao Estado a obrigação de promover de forma efetiva os direitos e as liberdades para todas as pessoas. Vale ressaltar que a violação de um tratado implica que um Estado poderá ser pressionado por outros caso não esteja cumprindo as obrigações assumidas.

O desafio, tanto no caso dos tratados quanto das outras obrigações legais previstas na Constituição, é seu efetivo cumprimento.

A **ONU** é uma organização internacional formada no final da Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo é promover um bom relacionamento entre os países, procurando a paz e o desenvolvimento.

O Brasil ratificou o **PIDESC** somente no começo dos anos de 1990 por intermédio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

Muitos dos direitos expressos no PIDESC também estão garantidos na Constituição Federal de 1988. Por exemplo, o Pacto estabelece que “a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos”. A Constituição Federal no seu artigo 208 estabelece, por sua vez, a obrigação do Estado garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

PILAR I

FINANCIAMENTO DO ESTADO COM JUSTIÇA FISCAL



O que veremos neste capítulo?

- Introdução: Justiça fiscal
- Princípios do Sistema Tributário segundo a Constituição Federal de 1988
- Princípios do Sistema Tributário que o INESC defende
- Questões para o Financiamento do Estado com Justiça Fiscal
- Carga tributária: o que é e sobre quem ela mais recai?

Introdução: Justiça fiscal

Para começar a falar sobre um Estado mais igualitário, trazemos a ideia de **justiça fiscal**.

A justiça fiscal tem três princípios fundamentais:

1) o **sistema tributário** deve ser baseado em uma arrecadação que leve em conta a capacidade de contribuição de cada pessoa; quer dizer que quem ganha mais e quem detém mais riqueza deve pagar mais. Além disso, deve-se cobrar mais de quem possui renda e patrimônio, o que chamamos de tributação direta, ao invés de cobrar mais sobre bens e consumo, que seria a tributação indireta;

O **tributo** é uma obrigação de cada pessoa com o Estado. Todos e todas precisam pagar, em dinheiro, quantias estabelecidas por lei. Os **impostos** são um tipo de tributo.

Já o **sistema tributário** de um país é o conjunto de impostos, taxas e contribuições arrecadado pelo Estado. Estes recursos servem para que o Estado cumpra suas funções. Pode ser um instrumento de distribuição de renda ou uma forma para favorecer quem já tem dinheiro.

Tributação direta X Tributação indireta

Direto: O imposto de renda é direto porque é cobrado diretamente sobre a renda da pessoa: quanto maior a renda, maior o tributo.

Indireto: não leva em conta quanto a pessoa ganha, mas apenas o quanto ela consome.



2) os recursos arrecadados para o orçamento público devem estar comprometidos com a **promoção da igualdade** e a **garantia dos direitos**;

3) o Estado diversas vezes abre mão de arrecadar de certas empresas, setores econômicos ou cidadãos, para estimular os negócios ou para que aquela empresa aumente o número de empregos naquela região. Essas isenções, incentivos ou redução de tributos são chamadas de gastos tributários. Então, quando o Estado decidir não cobrar tributos destes **empresários**, para compensar, eles devem **promover retornos sociais e ambientais** na região.

O tributo não deve ser entendido apenas como um meio de financiar o Estado, mas também como uma forma de promover direitos e combater as desigualdades.

Para que os direitos dos cidadãos e cidadãs de um país sejam realizados é necessário que o Estado faça investimentos e dedique partes do orçamento para eles e elas. Ou seja, é necessário que haja financiamento.

Dependendo de como os tributos são arrecadados e alocados, eles podem reduzir ou ampliar desigualdades sociais, podem promover ou dificultar a realização dos direitos humanos. É por essa razão que a política fiscal deve ser uma **agenda** importante entre os defensores e ativistas dos direitos humanos.

Quando falamos de **agenda** política, estamos tratando de um conjunto de assuntos e questões defendidas por grupos (um partido, uma associação, uma empresa de comunicação, um sindicato, etc.).

Princípios do Sistema Tributário segundo a Constituição Federal de 1988

Princípios são os valores que fundamentam um conjunto de normas. Nos artigos 145 ao 149 da Constituição Federal estão dispostos tais princípios tributários:

- a. da Legalidade Tributária: qualquer tributo só pode vir a existir depois da aprovação de uma lei que o regulamente.
- b. da Isonomia Tributária: o Estado não pode cobrar impostos diferentes para pessoas em situações semelhantes. É uma forma de evitar práticas discriminatórias na tributação.
- c. da Irretroatividade Tributária: é proibido cobrar tributo antes do início da vigência da lei que tenha instituído ou aumentado o tributo.
- d. da Anterioridade: está proibida a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro da publicação que o instituiu ou aumentou. Ou seja, um tributo não pode ser cobrado no mesmo ano que foi aprovado.
- e. do Não Confisco: é vedado “utilizar tributo com efeito de confisco”. Ou seja, os tributos não podem ser tão altos que levem ao fim do patrimônio de alguém, pois o Estado não pode se apropriar de uma propriedade particular sem pagar indenização.
- f. da Livre Circulação de Pessoas e Bens no Território: o Estado está proibido de limitar o direito de ir e vir das pessoas (e também de bens) por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais. Porém, é permitida a cobrança de pedágios.

- g. da Uniformidade Geográfica: os tributos precisam ser uniformes em todo o território nacional. Ou seja, os tributos cobrados pelo governo federal devem ter o mesmo valor e serem cobrados do mesmo jeito em todos os estados do país. Já os tributos estaduais e municipais variam de acordo com a localidade.
- h. da Capacidade Contributiva: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Um exemplo é o Imposto de Renda, que deve ser cobrado de acordo com a renda recebida.
- i. da Transparência dos Impostos: “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.
- j. da Seletividade: os tributos devem ser mais altos para os produtos menos essenciais. Será cobrado menos dos produtos essenciais, para facilitar o acesso a esses produtos.

Entre o que está no papel, escrito na Constituição, e a o que acontece de verdade, ainda existe uma grande diferença. Na prática, os sistemas tributários de cada país são construídos a partir de correlações de forças e de desigualdades de poder. Os grupos poderosos bloqueiam ou restringem a aplicação de princípios de justiça fiscal. No caso brasileiro, na teoria, o sistema tributário aponta para a justiça fiscal, mas, na prática, ele é um dos mais injustos do mundo, conforme veremos a seguir.

Princípios do Sistema Tributário que o INESC defende

O INESC defende a construção de um sistema tributário nacional que atue para reduzir as desigualdades sociais no Brasil, com a **redistribuição de renda e riqueza**. Para isso é essencial recordar de alguns outros **princípios constitucionais** que tratam da Administração Pública e que devem ser incorporados no sistema tributário:

Redistribuição de renda é quando o governo arrecada de todos e devolve mais para quem precisa mais, por meio de políticas públicas.

- a. da Solidariedade, previsto no artigo 3º, inciso I da CF, deve acontecer em todos os princípios tributários, em que a cooperação, a igualdade e a justiça social se tornam valores essenciais da ordem jurídica.
- b. da Equidade, a quantidade com que cada pessoa vai contribuir para as despesas do Estado deve alcançar todos e todas que se achem na mesma situação jurídica e econômica, sem privilegiar ninguém nem nenhuma classe social.
- c. da Universalidade: todos os rendimentos de um/a contribuinte devem ser tributados, independentemente do local de sua produção – se no país ou no exterior.
- d. da Progressividade: os tributos devem ser cobrados de forma proporcional. Ou seja, quem tem mais deve pagar mais.
- e. da Capacidade Contributiva: uma pessoa só pode contribuir se ela tiver mais do que o mínimo e indispensável para que ela e sua família existam. Ou seja, os tributos não devem ser cobrados de nenhuma família ou pessoa que não tem as condições mínimas de existência digna.

Estes princípios estão em outras partes da Constituição. Porém, a Constituição deve ser vista como um documento único, que se complementa. Ou seja, os princípios se relacionam e também se complementam .

Um exemplo de uma prática que fere todos os princípios (tanto os da Constituição Federal como os que o INESC defende) é o de não tributar os rendimentos obtidos no exterior. Isso é grave especialmente quando falamos dos rendimentos que estão nos **paraísos fiscais**, pois significa um tratamento privilegiado à classe mais rica.

Outro exemplo é que a legislação atual permite que os salários dos trabalhadores e trabalhadoras sejam mais tributados que os lucros dos mais ricos da sociedade.

Para o INESC, o Estado tem a obrigação de intervir para remover as injustiças sociais, sendo que o sistema tributário é um instrumento determinante para reduzir as desigualdades. Ressalta-se que, no Brasil, as

desigualdades de renda têm relação direta com questões de gênero, de raça/etnia e de território.

Questões para o Financiamento do Estado com Justiça Fiscal

Progressividade X Regressividade tributária

Um **sistema progressivo** é aquele em que os tributos incidem proporcionalmente mais sobre quem tem maior capacidade de pagamento. **Ou seja, quem tem mais paga mais.** Em um **sistema regressivo** ocorre o contrário, pagam mais tributos proporcionalmente quem tem menor renda.

Lembre-se que entre os tributos há:
-impostos,
-taxas,
-contribuições sociais

O nosso sistema é regressivo. A forma mais usual de medir a progressividade de um sistema tributário é analisar o peso das três principais formas de cobrar tributos:

sobre a renda,

sobre o consumo,

sobre o patrimônio.

Os tributos que incidem sobre a renda e sobre o patrimônio são chamados de diretos. Isso quer dizer que eles incidem diretamente sobre a renda e sobre o patrimônio das pessoas que estão contribuindo. Vejamos:

A renda

O **imposto sobre a renda** é o valor anual descontado da **pessoa física** (indivíduo) e da **pessoa jurídica** (empresas, bancos, etc.), cobrado pela União, de acordo com faixas de renda. Este valor é determinado legalmente.

Pessoa física, ou pessoa natural, é uma pessoa normal, um cidadão ou cidadã. Já a **pessoa jurídica** é outro nome dado às empresas.

O imposto sobre a renda de pessoas físicas, denominado simplesmente **Imposto de Renda da Pessoa Física** (IRPF), deve ser progressivo, para que as pessoas mais ricas paguem mais do que a classe média. Também para

que os pobres não precisem pagar esse tipo de tributo.

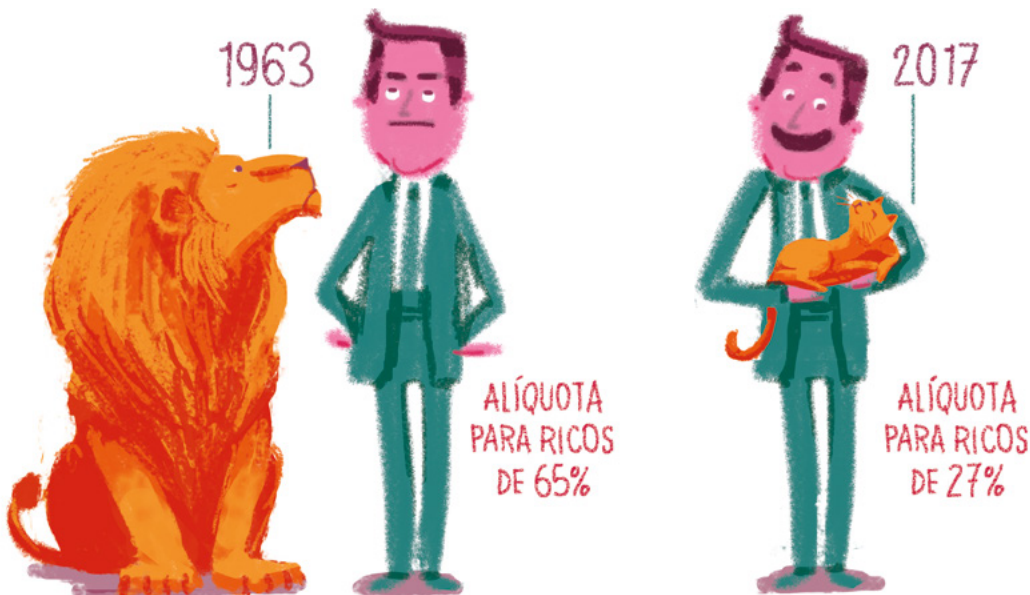
No Brasil, assim como em outros países, o imposto sobre a renda de uma pessoa é feito de forma progressiva. Porém, aqui, se arrecada muito menos com o este tipo de tributo do que em outros países.

Por exemplo, em vários anos (até 2002, 2004, 2005, 2015, 2016, 2017) as porcentagens utilizadas na tabela do imposto de renda não foram reajustadas de acordo com a **inflação**. Isso significa que se cobrou proporcionalmente mais das pessoas de baixa renda e da classe média.

As **alíquotas** do Imposto de Renda no Brasil são apenas quatro: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. Hoje quem ganha acima de R\$ 4.664,68 paga 27,5% do seu salário, o mesmo imposto de renda dos ricos e super ricos. Isso mostra que a progressividade do IR no Brasil é muito baixa. Este imposto, que deveria contribuir para reduzir desigualdades, na verdade as amplia.

A **inflação** é um aumento generalizado e contínuo dos preços dos bens e serviços de um país.

A cada ano é lançada uma tabela do imposto de renda, na qual se determina o valor que cada pessoa deve pagar, de acordo com o seu salário. O cálculo para determinar esse valor é sempre feito por meio de porcentagens, chamadas **alíquotas**.



A tributação sobre a renda no Brasil ganhou progressividade a partir da década de 1920

Chegou a atingir, no governo de João Goulart (1961/1964, logo antes do golpe militar), a alíquota máxima de 65% sobre a renda dos mais ricos.

A partir dos anos 80 essa progressividade foi sendo sistematicamente desconstruída até chegarmos aos dias de hoje onde os super ricos pagam como a classe média, 27,5% de IRPF.

O imposto sobre a renda de **peças jurídicas**, denominado Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), igualmente, deve ser progressivo. Dessa forma, é possível que empresas e corporações que tenham grandes lucros também paguem mais do que as pequenas e microempresas. Para que possam contratar mais pessoas e, assim, gerar mais empregos, as alíquotas para as pequenas e micro empresas devem ser menores do que para as grandes empresas.

Para reverter esse cenário e aumentar a progressividade do sistema tributário, o ideal é manter o IRPJ em uma média mundial. Outra medida seria ampliar a tributação sobre o IRPF, uma vez que ele deve ser o pilar do sistema tributário, por ser o mais importante dos impostos diretos.

Para isso é necessário ter mudanças radicais no atual IRPF. Alguns exemplos de mudanças positivas:

- ampliar a faixa de isenção, ou seja, os critérios de quem não tem renda o suficiente para pagar as próprias contas e contribuir. Hoje se encaixa nela quem ganha até R\$ 1.903,98 por mês;
- criar novas alíquotas e faixas, principalmente elevar a alíquota para quem ganha mais. Hoje a alíquota maior é de 27,5%. Mas ela se aplica tanto para quem ganha R\$ 4.664,68 por mês como quem ganha R\$ 30 mil por mês.

O principal critério para definir o “tamanho” de uma empresa, ou seja, se ela é micro, pequena, média ou grande é o faturamento ou receita anual.

Assim, por meio do Imposto de Renda, será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira. O imposto de renda é o imposto que pode ser mais progressivo. **É um instrumento fundamental para a redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por intermédio dele será possível aplicar a máxima de que “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do país.**

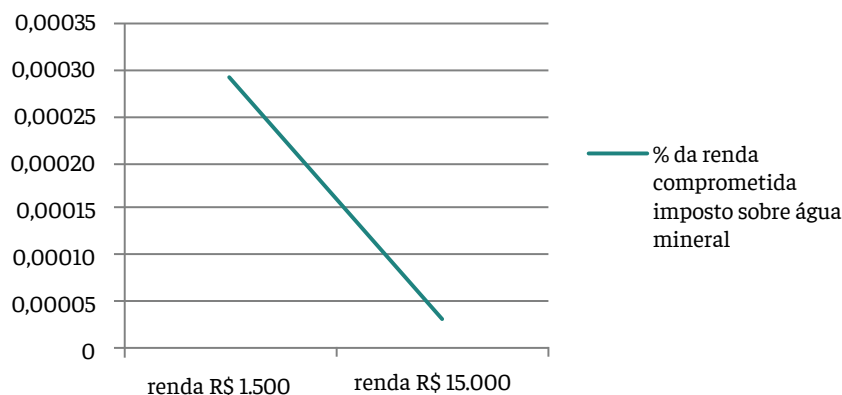
O consumo

Os tributos que incidem sobre o **consumo** são chamados de **indiretos**. Por meio deles, todos os cidadãos e cidadãs contribuem sempre que compram algo, e todos pagam os mesmos valores ao consumir certa mercadoria ou serviço. Apesar de parecer justo, essa é uma forma de tributar bastante injusta, pois quem ganha menos acaba gastando uma parte maior da sua renda, proporcionalmente.

Alguns exemplos de impostos sobre o consumo são os seguintes: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), e impostos seletivos, como os sobre bens de luxo.

Para exemplificar, ao comprar uma garrafa de água mineral, que tem uma tributação de 44% de seu valor, duas pessoas, uma com renda de R\$ 1.500 mensais e outra com renda de R\$ 15.000 mensais, comprometem uma porcentagem muito diferente de sua renda com tributos para comprar essa mesma garrafa de água, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 05: % da renda comprometida com tributos sobre garrafa de água mineral



Elaboração INESC

Então, essa taxaçaõ indireta sob o consumo é **regressiva** e penaliza mais os mais pobres.

Um aspecto positivo da tributaçaõ sobre o consumo é a possibilidade de desestimular o consumo de produtos maléficis à saúde, como por exemplo, cigarros e bebidas alcoólicas. É uma forma econômica de promover a saúde pública. Também é possível arrecadar mais de quem tem mais ao cobrar um imposto alto na compra de artigos de luxo, o que não acontece hoje. Por exemplo, aeronaves e embarcações de luxo não são taxadas e produtos da cesta básica são.

O patrimônio

Patrimônio é a riqueza acumulada na forma de bens por um indivíduo ou família. Na nossa sociedade, o patrimônio é criado principalmente por meio de herança ou pela acumulaçaõ do lucro. E em menor medida, há o patrimônio que deriva do trabalho das pessoas.

Esse patrimônio assume distintas formas – imóveis rurais ou urbanos, carros, lanchas, obras de arte etc. – também deve ser tributado de forma progressiva. Assim, quem tem mais meios de aumentar seu patrimônio contribuiriam mais.

Imposto sobre grandes fortunas

Uma forma de tributar o patrimônio, por exemplo, seria por meio de um imposto sobre grandes fortunas, que é garantido na Constituiçaõ Federal de 1988. Contudo, em funçaõ da pressãõ dos super ricos, esse **imposto nunca foi regulamentado**.

No contexto de severa crise econômica e de crise fiscal vivenciada pelo Brasil no período de 2015, vários estudiosos recomendaram firmemente como uma das medidas para amenizar os efeitos da crise a regulamentaçãõ e cobrança desse imposto. Contudo, isso não foi considerado pelas forças que ditam a pauta e as votaões no Congresso Nacional.

Apesar de haver uma previsãõ na Constituiçaõ para que o imposto sobre grandes fortunas seja criado, o Congresso Nacional nunca aprovou uma lei que determinasse o valor e forma de cobrança desse imposto. Como vimos, pelo princípio da legalidade, um imposto só tem validade se for definido em lei. Por isso, o imposto sobre grandes fortunas nunca foi cobrado.

Imposto sobre heranças

Outra forma de tributar o patrimônio é o **imposto sobre heranças** no Brasil (ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação), de responsabilidade dos estados. Nesse caso, o imposto já é cobrado, mas as alíquotas são pequenas se comparadas às adotadas em outros países.

A alíquota média cobrada no Brasil é de 3,86% sobre o valor herdado, praticamente um décimo da taxa praticada na Inglaterra (40%) e um terço desse tipo de tributação no Chile (13%).

Se compararmos as alíquotas máximas, a diferença também chama a atenção. Aqui, o limite máximo deste imposto é de 8%, vigente em apenas três das 27 unidades federativas: Bahia, Ceará e Santa Catarina.

Na França - país que tributa fortemente renda, patrimônio e riqueza - a taxa máxima chega a 60% (7,5 vezes superior ao cobrado no sistema brasileiro). Já na Alemanha, Suíça e Japão, o imposto alcança 50%. Países desenvolvidos como Austrália e Noruega, no entanto, não têm nenhum tipo de tributação sobre a herança. Mas, em contrapartida, cobram impostos elevados sobre a renda dos seus contribuintes.

Taxar a transmissão de grandes heranças de forma mais rigorosa poderia contribuir para maior justiça fiscal. O imposto sobre heranças (ITCD) deveria ser progressivo, assim como o IR, com uma faixa de isenção (pessoas que não tem o suficiente para contribuir) e uma tabela progressiva de contribuição, conforme o valor do bem doado ou transmitido.

Imposto sobre imóveis urbanos

Entre os tributos sobre patrimônio que ficam a cargo dos municípios é importante registrar o caso do **Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)**. Uma pessoa ou família que possui uma mansão em uma área altamente valorizada na cidade não pode pagar a mesma porcentagem que uma pes-

O Brasil é um dos países que menos tributam a herança no mundo.

Esta interpretação foi consolidada na Constituição Federal, no ano 2000, e estabeleceu como regra a obrigatoriedade da progressividade fiscal do IPTU em razão do **valor**, da **localidade** e do **uso** do imóvel. Esse é mais um exemplo da progressividade fiscal, cuja finalidade é arrecadar mais de quem tem mais.

soa ou família que possui um pequeno imóvel situado na periferia dessa mesma cidade.

Mas o IPTU também pode e deve ser progressivo de outro ponto de vista, ou seja, ele pode ser usado como um tributo que contribui para que a **função social de moradia**. Neste caso, a cobrança dele serviria para controlar um mercado, e não somente para arrecadar recursos.

O que isso quer dizer? Que, em tese, um proprietário que deixar seu imóvel vazio, sem cumprir sua função social, que é servir para alguém morar, deveria pagar mais impostos. O **Plano Diretor** do município deveria determinar que este imóvel parado deveria pagar uma alíquota de IPTU progressiva no tempo, cada vez mais alta. Ou seja, quanto mais tempo parado, mais alto seria o imposto.

Assim o IPTU progressivo no tempo deveria ser utilizado como um mecanismo para combater a **especulação imobiliária**, ou seja, o aumento artificial dos preços dos imóveis.

Essa lógica deveria valer também para o **Imposto Territorial Rural (ITR)** das **grandes propriedades**. No caso do ITR da agricultura familiar e pequenos proprietários, o ITR deveria ter outra lógica, pois é destas propriedades que vem o alimento que consumimos. Portanto a propriedade, neste caso, cumpre uma função social para um direito humano que é o da **segurança alimentar e nutricional**.

A **Segurança Alimentar e Nutricional** fala da realização do direito de todos e todas de se alimentar com qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Para terras indígenas e quilombolas, que são terras comunitárias, o Estado não deve cobrar qualquer tipo de tributação, pois estes grupos não seguem a lógica de propriedade e patrimônio. Não se pode comparar uma propriedade rural privada com as terras comunitárias.

Foi pensando nisso que se previu a progressividade extrafiscal (com objetivo de regular, e não de arrecadar) no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01 como um mecanismo de Política Urbana.

O **plano diretor** é um documento aprovado por lei municipal, que determina a política de desenvolvimento e expansão urbana do município. Ele faz parte do processo de planejamento municipal e as prioridades definidas nele devem ser observadas no orçamento do município.

A **especulação imobiliária** acontece nas cidades quando donos das propriedades as mantêm vazias, aguardando que investimentos públicos, como a colocação de asfalto ou projetos de urbanização, aumentem o valor das propriedades. Isso feito por muitas pessoas no mesmo bairro eleva os preços da região, fazendo com que as pessoas mais pobres tenham que se mudar.

Impostos sobre veículos automotores

Mais uma forma de avançar na justiça fiscal para reduzir as desigualdades sociais é aumentar a tributação do **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)**. Este imposto possui baixa progressividade e não é cobrado sobre a propriedade de embarcações e aeronaves particulares, que são artigos de luxos.

Para corrigir essa distorção, bastaria que fosse inserida na Constituição uma previsão de cobrança do tributo sobre veículos automotores marítimos e aéreos. Num país como o Brasil, que alguns têm tanto e outros tão pouco, é uma afronta que proprietários de veículos suntuosos, como jatos, helicópteros, iates e lanchas, sejam isentos de imposto sobre a propriedade desses bens.

O IPVA, então, deve refletir a diferença de renda entre o/a proprietário/a de um iate e o/a proprietário/a de um carro popular.

Impostos sobre transações e movimentações financeiras

Atualmente, vivemos em um sistema econômico mundial no qual há transações financeiras mundiais com proporções gigantescas. São **fluxos de capitais internacionais, formados por capitais especulativos**, que estão totalmente desconectados da produção e do comércio internacional.

O capital especulativo não vêm de nenhum produto. É um dinheiro virtual, que é transferido de país para país para seus donos obtenham mais lucro. O lucro deste tipo de capital é resultado da especulação, que consiste em tentar adivinhar quais ações e títulos ganharão valor para comprá-los barato e vendê-los mais caro depois.

Como o Estado pode **regular** essas transações? É possível tributar o **sistema financeiro** para gerar mais justiça tributária? Existem algumas propostas para isso. Vejamos:



Tire as construções
da minha praia
Não consigo respirar
Especulação imobiliária
E o petróleo em alto mar
Subiu o prédio eu ouço vaia
(...) Eu faço figa pra essa
vida tão sofrida
Terminar bem sucedida
(...) Lucro. Máquina de louco,
você pra mim é lucro.

Bahiana System - Lucro

Esses **fluxos de capitais** vêm de várias fontes. Eles podem ser originados do investimento dos lucros de empresas, das aplicações feitas por poupadores individuais ou mesmo pela arrecadação de fundos de previdência privada, além de muitas outras origens. O que o sistema financeiro faz é direcionar esse dinheiro de quem poupa para quem deseja fazer empréstimos, por meio das instituições bancárias. Elas ficam com parte dos juros pagos e repassam outra parte para os investidores.

Tributação sobre Transações Financeiras (TTF)

Com frequência, **grandes grupos de poder** pegam empréstimos a juros baixos nos países ricos e aplicam em outros países, onde a taxa de juros é maior. Em seguida, retiram o dinheiro do país.

Por exemplo, quando o governo precisa de dinheiro, ele vende no mercado os chamados **títulos da dívida pública**, que são algo parecido com um cheque. Neles, o Estado se compromete a pagar ao portador o valor do título mais uma taxa de juros em um prazo determinado. Quanto menos confiança o mercado tem no governo, mais altas precisam ser as taxas de juros e menores os prazos para atrair os investidores. Esses investidores normalmente são grandes bancos ou fundos de pensão.

Como a taxa de juros brasileira é alta, grupos compram títulos da dívida brasileira de curto prazo e lucram com isso, graças à diferença entre os juros que pagam em seus países e o que cobram aqui.

Em 2016, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, se gastou 42,43% do orçamento em pagamento dos juros da dívida

Isso tudo sem fazerem de fato um investimento no país. É um capital estrangeiro que entra no país e captura parte importante do orçamento público, pois será necessário pagar os juros da dívida. Ou seja, a dívida é paga, mas esse dinheiro não promove nenhum desenvolvimento para o país.

Na sequência, esses grupos levam o capital de volta aos seus países de origem, além dos juros cobrados. Muitas vezes o governo é levado, pela pressão dos agentes financeiros, a tomar novos empréstimos para pagar os anteriores. Assim, o orçamento público torna-se refém dos interesses desses grupos. É uma forma moderna de exploração e apropriação das riquezas e dos fundos públicos dos países periféricos. É a colonização financeira.

Por isso, é importante taxar o capital especulativo. Tributos sobre operações financeiras são uma boa solução para taxar tanto os especuladores nacionais quanto os estrangeiros. Afinal, esse tipo de operação financeira não gera benefícios sociais, como a geração de empregos no país e, ainda por cima, compromete o orçamento público.

Imposto sobre Movimentação Financeira

A fraude fiscal acontece quando uma pessoa ou empresa esconde parte de seu patrimônio ou renda das autoridades fiscais. É uma das grandes barreiras que dificulta que muitos países arrecadem certos tributos.

Por isso, um tributo complementar pode ser cobrado percentualmente sobre a movimentação bancária, a exemplo da antiga CPMF (Contribuição por Movimentação Financeira) e do atual IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

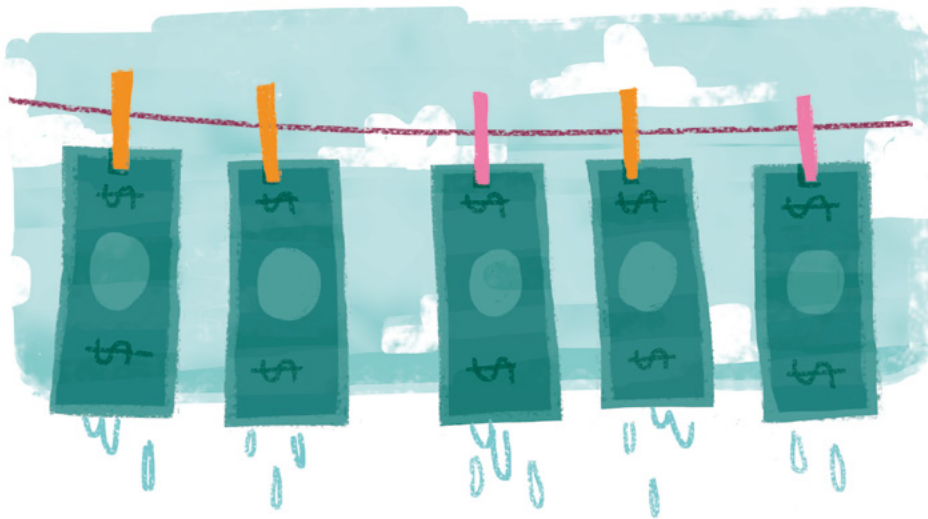
A CPMF era cobrada em pagamentos (saques, depósitos) bancários, aplicações financeiras e empréstimos. Já o IOF é cobrado somente sobre operações de crédito, câmbio, seguro e aplicações financeiras. O IOF arrecada menos que a antiga CPMF, porém podemos citar algumas qualidades desse tipo de imposto:

- a. Arrecada mais de quem é mais rico. Quanto mais rico, mais se movimenta a conta bancária e mais tributos se paga, o que torna progressivo o tributo sobre movimentação financeira.
- b. As famílias pobres, que não possuem conta bancária, não pagam esse tipo de imposto. Portanto, esse imposto é progressivo: quem tem mais paga mais e quem tem menos paga menos, nominalmente.
- c. Acabam incidindo sobre parte do dinheiro das organizações criminosas, dos esquemas de corrupção e da própria **sonegação**. O mundo do crime movimenta muito dinheiro vivo, mas também depende muito de movimentações bancárias. Há uma tentativa de “lavar” os recursos oriundos do crime ou da corrupção e de transformá-lo em um dinheiro “limpo”. Por isso, em algum momento, estes grupos vão tentar movimentar parte desse dinheiro por meio dos bancos. A incidência de tributos sobre movimentações financeiras, além de direcionar parte desse dinheiro para uma finalidade pública, ainda torna mais fácil o trabalho da polícia, que passa a ter meios de monitorar grandes transações suspeitas.

Falaremos mais sobre **sonegação** fiscal no Pilar II, na página 126.



Barracos Da Cidade
E o governador promete,
Mas o sistema diz não
Os lucros são muito grandes,
E ninguém quer abrir mão,
não
Mesmo uma pequena parte
Já seria a solução
Mas a usura dessa gente
Já virou um aleijão
Gilberto Gil - Nos



Quadro resumo tributos

Renda

- Imposto sobre a Renda da Pessoa Física - IRPF
- Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ

Transações e movimentações financeiras

- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)

Consumo

- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
- Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI
- Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
- Imposto sobre Valor Agregado - IVA
- Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) - PIS/CONFINS

Patrimônio

- Imposto sobre grandes fortunas (não regulamentado)
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD (herança)
- Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e
- Imposto Territorial Rural - ITR
- Imposto sobre Veículos Automotores - IPVA

Carga tributária: o que é e sobre quem ela mais recai?

No geral, o debate sobre o volume de tributos nos países se resume a criticar ou a defender se é necessário cobrar poucos ou muitos impostos. Do ponto de vista da **justiça fiscal**, como vimos, outras questões devem ser consideradas. A principal questão não é o volume de tributos, mas se o sistema tributário reduz ou não as desigualdades.

Para pensar melhor sobre isto podemos unir duas questões sobre Justiça Fiscal que vimos anteriormente.

É importante lembrar que estes são alguns dos tributos mais importantes cobrados no Brasil de hoje. Porém, é possível mudar esta realidade por meio de uma reforma tributária na qual se leve em consideração a ideia de **justiça fiscal**.



O compromisso, nunca zelarão por isso
 Por isso que a gente passa o que passa
 Por isso que a gente paga altas taxas
 Mas com certeza o quadro vai mudar
 Com a pura certeza eles vão pagar
 Mas pensam que podem fugir do castigo
 Eles pensam que podem conter o perigo
Edson Gomes - Homens lixo

- a arrecadação dos recursos pelo Estado. Quem paga mais tributos? Quem de fato está pagando a conta? Quem financia o Estado? Paga mais quem tem mais? Os pobres e a classe média pagam mais ou menos que os ricos?
- a execução dos recursos arrecadados pelo Estado. Uma vez arrecadado os tributos, quem recebe os benefícios das políticas públicas? Qual é o destino desses recursos? Ele é usado para melhorar a vida de quem está mais vulnerável? Ou é usado para beneficiar grupos poderosos?

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos (impostos, taxas e contribuições) arrecadados pelo Estado e a quantidade de riqueza produzida no país (o **Produto Interno Bruto - PIB**).

O **Produto Interno Bruto** é a soma de todos os bens e serviços produzidos no país, e serve para medir a evolução da economia.

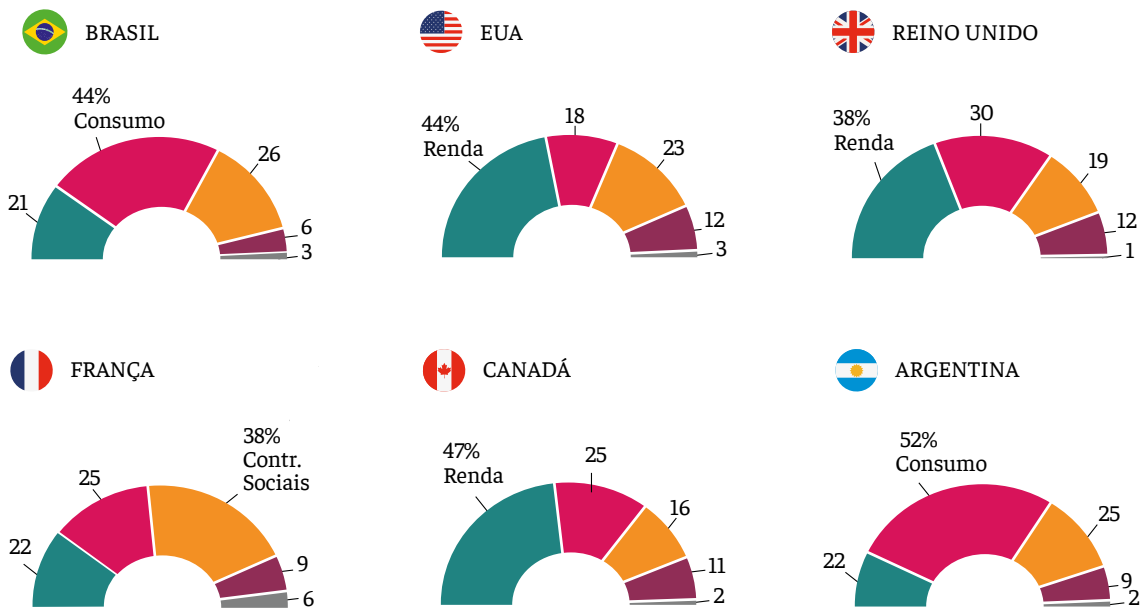
A carga tributária brasileira aumentou nos últimos anos, saltando de 29% para 35% do PIB entre os anos de 1984 e 2016. Isso permitiu uma melhoria da capacidade interna de financiamento das políticas públicas. Como o nosso sistema tributário é injusto, paga mais quem menos tem, foram os pobres quem mais financiaram as políticas implementadas, por exemplo, o bolsa família.

No entanto, este número ainda esconde muitas injustiças. A maior parte são tributos indiretos, ou seja, são cobrados da mesma forma sem considerar quanto cada pessoa ganha.

Há países em que se tributa mais de 40% sobre a renda, 10% sobre o patrimônio e 30% sobre o consumo. O quadro abaixo demonstra a imensa diferença e regressividade da composição da carga tributária quando comparada com a de outros países. Este capítulo serve para uma aproximação de um sistema complexo, que é a economia. Mas como já vimos, a técnica e a política nunca andam separadas. Por mais que pareça que só pessoas com conhecimento técnico podem entender estes conceitos, no fundo a questão é, na verdade, política.

Composição de arrecadação, em %

■ Renda
 ■ Consumo
 ■ Contribuições sociais
 ■ Propriedade
 ■ Outros



Fonte: OCDE

Vimos que a base para o financiamento das políticas públicas são os tributos, que são arrecadados da sociedade. O Estado devia arrecadar de quem mais tem e distribuir para quem menos tem, através de políticas públicas. Mas, no Brasil, vimos também que acontece o contrário. O estado arrecada mais de quem menos tem e distribui mais para quem mais tem.

Essa injustiça é mantida por meio de vários mecanismos, por exemplo:

- o governo realiza **mais obras nos territórios mais ricos**,
- o pagamento da **dívida pública**,
- **os ricos pagam proporcionalmente menos tributos** sobre renda, patrimônio e aplicações financeiras, isenções de artigos de luxos, etc.

Falamos sobre a **dívida pública** no capítulo 4, página 74.

Por isso, a agenda da **reforma tributária** é essencial para movimentos de direitos humanos e demais que colocam no centro de suas demandas a eliminação de todas as formas de desigualdades.

Neste capítulo, vimos:

- O que são tributos, e que o sistema tributário é criado a partir da receita que o Estado arrecada dos cidadãos e cidadãs, e das empresas.
- Sobre a renda e o patrimônio são cobrados tributos diretos e sobre o consumo são cobrados tributos indiretos.
- Os três princípios da justiça fiscal:
 1. Quem ganha mais deve contribuir mais.
 2. Que os recursos arrecadados devem ser usados para promover a promoção de direitos.
 3. Que deve haver retorno por parte de setores ricos que recebem incentivos, isenções ou reduções no pagamento de tributos.
- Quais são os princípios tributários da Constituição de 1988 e qual é a visão do INESC sobre isso: o sistema tributário é fundamental para mudar a sociedade e as desigualdades.
- Os sistemas tributários podem ser progressivos ou regressivos.
- Quais são os tributos cobrados por renda, consumo e propriedade. A partir destes tributos é possível saber se o sistema tributário é justo ou não.
- Há pelo menos duas fontes de arrecadação ignoradas: o tributo sobre grandes fortunas (não é cobrado) e o tributo sobre heranças (arrecada-se pouco).
- O Estado poderia e deveria arrecadar nas movimentações financeiras.
- O que é a carga tributária e como ela afeta as pessoas e os diferentes setores no Brasil.

Algumas perguntas

Como você definiria
justiça fiscal?



O que é um sistema tributário
regressivo e o que é um sistema
tributário progressivo?

Como seria possível
aumentar a progressividade
no Brasil? Em quais tributos
deveriam ter mudanças?

Você consegue esquematizar como ocorre a cobrança nas faixas do Imposto de Renda (IRPF)? No seu esquema, você consegue ver quais pontos favorecem a injustiça na cobrança?

Para que você possa consultar quando precisar, faça um quadro resumo com todos os tipos de tributos citados no texto.

Glossário



Agenda política: conjunto de assuntos e questões defendidas por grupos (um partido, uma associação, uma empresa de comunicação, um sindicato, etc.).

Alíquotas: são as porcentagens calculadas para determinar o valor a ser pago em taxas ou tributos.

Dívida pública: são os empréstimos contraídos pelo Estado. Quem empresta são principalmente instituições financeiras públicas ou privadas (bancos nacionais e internacionais). O Estado também pode dever a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos.

Especulação imobiliária: acontece nas cidades quando donos das propriedades as mantêm vazias, aguardando que investimentos públicos, como a colocação de asfalto ou projetos de urbanização, aumentem o valor das propriedades. Quando isso é feito por muitas pessoas no mesmo bairro, há aumento dos preços da região, fazendo com que as pessoas mais pobres tenham que se mudar.

Fluxos de capitais internacionais: são capitais que vêm de várias fontes. Eles podem ser originados do investimento dos lucros de empresas, das aplicações feitas por poupadores individuais ou mesmo pela arrecadação de fundos de previdência privada, além de muitas outras origens. O sistema financeiro direciona esse dinheiro de quem poupa para quem deseja fazer empréstimos, por meio das instituições bancárias. Elas ficam com parte dos juros pagos e repassam outra parte para os investidores.

Impostos: são um tipo de tributo.

Inflação: é um aumento generalizado e contínuo dos preços dos bens e serviços de um país.

Organização das Nações Unidas (ONU): é uma organização internacional formada no final da Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo é promover um bom relacionamento entre os países, procurando a paz e o desenvolvimento.

Paraísos fiscais: são países ou jurisdições que cobram poucos impostos, ou nenhum, sobre o capital que é depositado em seus bancos. Geralmente garantem o anonimato aos donos do dinheiro.

Pessoa física: é uma pessoa normal, um cidadão ou cidadã.

Pessoa jurídica: é outro nome dado às empresas.

PIDESC: é parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Plano diretor: é um documento aprovado por lei municipal, que determina a política de desenvolvimento e expansão urbana do município. Ele faz parte do processo de planejamento municipal e as prioridades definidas nele devem ser observadas no orçamento do município.

Produto Interno Bruto: é a soma de todos os bens e serviços produzidos no país, e serve para medir a evolução da economia.

Redistribuição de renda: é quando o governo arrecada de todos e devolve mais para quem precisa mais, por meio de políticas públicas.

Segurança Alimentar e Nutricional: é a realização do direito de todos e todas de se alimentar com qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Sistema tributário: é o conjunto de impostos, taxas e contribuições arrecadado pelo Estado. A receita é formada a partir destas arrecadações. Estes recursos servem para que o Estado cumpra suas funções. Pode ser um instrumento de distribuição de renda ou uma forma para favorecer quem já tem dinheiro.

Tabela do imposto de renda: é lançada a cada ano, nela se determina o valor que cada pessoa deve pagar, de acordo com o seu salário.

Tributo: é uma obrigação de cada pessoa com o Estado. Todos e todas precisam pagar, em dinheiro, quantias estabelecidas por lei.

Saiba mais

INESC – Vamos falar sobre justiça fiscal?

https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=4SA3MlxccPw

INESC – Sobre a necessidade melhorar a arrecadação:

https://www.youtube.com/watch?v=WMZ6_bEOEZU&t=115s&list=PLSHJW8NIXF-pNuB67buwZFqaDylFOLkCu&index=3

INESC - Campanha Fim aos Paraísos Fiscais

https://www.youtube.com/watch?v=-MHDM4z_ssQ

INESC - Reforma Tributária

https://www.youtube.com/watch?v=w_ArJJPa3pU

Distribuição de renda - Barbixas

<https://www.youtube.com/watch?v=IjldGBybomY>

Impostos: O leão que mia para os super-ricos

<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2016/fevereiro/impostos-o-leao-que-mia-para-os-super-ricos>

O regressivo sistema tributário brasileiro – Evilasio Salvador

<https://www.cartacapital.com.br/economia/o-regressivo-sistema-tributario-brasileiro>

Um mito e algumas verdades sobre os tributos no Brasil

<https://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/um-mito-e-algumas-verdades-sobre-os-tributos-no-brasil-5576.html>

As alíquotas do Imposto de Renda no Brasil explicadas em 5 Gifs

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/08/15/As-al%C3%ADquotas-do-Imposto-de-Renda-no-Brasil-explicadas-em-5-Gifs1>

Como é composta a carga tributária de diferentes países

<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/06/13/Como-%C3%A9-composta-a-carga-tribut%C3%A1ria-de-diferentes-pa%C3%ADses>

Qual o peso dos impostos nos produtos do dia a dia?

<https://www.nexojornal.com.br/interativo/2017/04/26/Qual-o-peso-dos-impostos-nos-produtos-do-dia-a-dia>

CEPAL e OXFAM criticam baixa carga tributária aplicada aos mais ricos na América Latina e no Caribe

<https://nacoesunidas.org/cepal-e-oxfam-criticam-baixa-carga-tributaria-aplicada-aos-mais-ricos-na-america-latina-e-no-caribe/>

Gregório Duvivier discute impostos:

https://www.youtube.com/watch?v=nuSxp4FGaes&ab_channel=HBOBrasil

“A injustiça do sistema - Sistema tributário injusto” - Exemplo de artigo do IPEA sobre as desigualdades tributárias no Brasil.

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1240:reportagens-materias&Itemid=39

Como as multinacionais pagam pouco imposto

<http://www.inesc.org.br/artigos/as-multinacionais-nao-pagam-o-que-e-justo>

Impostos sobre grandes fortunas:

https://www.youtube.com/watch?v=Z5aAzhs2BAY&ab_channel=CartaPlay

Justiça fiscal é necessária para promover direitos das mulheres

<http://www.vermelho.org.br/noticia/294333-2>

O Brasil administra mal a sua dívida?

<https://vimeo.com/196470521>

Gilberto Gil – Nos barracos da cidade

<https://www.youtube.com/watch?v=qFITt900tL0>

Edson Gomes - Homens lixo

<https://www.youtube.com/watch?v=9u2mEX3WglQ>

Bahiana System – Lucro (descomprimindo)

<https://www.youtube.com/watch?v=y7NJNOMFnTw>



PILAR II – USO MÁXIMO DE RECURSOS DISPONÍVEIS PARA A REALIZAÇÃO DE DIREITOS

O que veremos neste capítulo?

- Introdução
- Alguns limitadores do uso máximo de recursos para a progressiva realização de direitos humanos no Brasil
- As receitas em potencial não arrecadadas

Introdução

Este pilar faz referência ao PIDESC, pacto internacional assinado pelo Brasil (**Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**). Este pacto firma o compromisso dos seus membros de garantir direitos como direito ao trabalho, saúde, educação, entre outros.

Para pensar em como usar o máximo de recursos disponíveis, é essencial pensar no orçamento público. O 2º Artigo deste acordo estabelece que os membros se comprometam a adotar medidas até no **máximo de seus recursos disponíveis** para assegurar os direitos presentes no pacto, principalmente nos planos econômico e técnico.

Todos os países que firmaram este acordo têm a obrigação de apresentar relatórios anuais sobre as medidas adotadas e sobre o progresso realizado. Esses relatórios devem ser apresentados à Organização das Nações Unidas (ONU), que poderá fazer recomendações aos países.

Este artigo do PIDESC tem um peso importante porque faz uma relação potente entre a conquista dos direitos e o financiamento das políticas públicas. Contudo, o conceito do **máximo de recursos disponíveis** não é simples. O monitoramento por parte da ONU também é complexo.

Primeiro, é necessário definir o que se entende por “recursos disponí-

PIDESC

Como falamos na introdução, o PIDESC é parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Se considerarmos, por exemplo, como as escolhas de política econômica de um país restringem sua capacidade de aplicar recursos públicos para garantir direitos, chegaremos a conclusão que algumas políticas impedem que um país aplique **o máximo de recursos disponíveis** tal como previsto no PIDESC. Esse é o caso da Emenda Constitucional 95, que aprova o congelamento dos gastos públicos, incluindo saúde e educação por 20 anos no Brasil. Esta emenda constitucional fere, ainda, o pilar “Não Discriminação”, que veremos a seguir, uma vez que impacta os serviços públicos que tem como principais beneficiários a população negra e os povos indígenas.

veis”. Aí podemos falar de **recursos financeiros** (disponibilidade de capital) e de **recursos humanos** (disponibilidade de mão de obra). Da mesma forma, também é necessário definir o que seria o “máximo” disponível. **Ou seja, o que consideramos o máximo talvez não seja a mesma coisa para um político, que tem outras prioridades.**

Por conta desta dificuldade de estabelecer qual seria o máximo de recursos disponíveis para a aplicação, o monitoramento que é feito deste pacto é ainda muito limitado. Na prática, monitora-se este princípio por meio de comparações, por exemplo:

- compara-se quanto cada país que assinou o pacto reserva em seu orçamento para áreas específicas como saúde, educação e defesa.
- compara-se quanto um país gastou para assegurar direitos com o tanto que se gastou para outras áreas.

Acontece que este tipo de monitoramento não consegue avaliar se determinada política tem como base os direitos humanos ou não. Podemos ter um alto gasto na política de saúde, mas os grupos mais vulneráveis podem não acessar esta política, por exemplo, por que os hospitais estão distantes de seus territórios ou mesmo com gastos altos não há garantias de que os profissionais de saúde farão um bom atendimento, etc.

Partindo do entendimento de que a comercialização da educação, muitas das vezes com elevados subsídios públicos, impacta negativamente no direito à educação pública e de qualidade, a ONU recomenda, por meio de Resolução específica, que os Estados-parte reconheçam a “importância significativa do investimento do máximo dos recursos disponíveis em educação pública” e para “aumentar e melhorar o financiamento nacional e internacional para a educação”, de modo a “contribuir para a educação como um bem público”.

Por exemplo, ao examinar um relatório periódico da República Dominicana, o Comitê de Direitos Humanos observou com grande preocupação que os gastos do Estado em educação em proporção do orçamento total eram 50% menores do que a média dos demais países da América Latina.

Esta resolução busca encorajar os Estados a reconhecer a “importância significativa do investimento do máximo dos recursos disponíveis em educação pública” e para “aumentar e melhorar o financiamento nacional e internacional para a educação”, de modo a “contribuir para a educação como um bem público”.

Há outra maneira de pressionar o Estado a cumprir suas obrigações, que é por meio do **Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. Este conjunto de normas e instituições possui também a função de promoção e monitoramento dos direitos humanos nas Américas. Lá dentro, este papel é desempenhado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que realiza **audiências temáticas**. Qualquer organização ou grupo pode solicitar uma audiência sobre um tema de direitos humanos. A Comissão recebe os pedidos e escolhe aqueles que lhe parecerem mais relevantes naquela conjuntura.

Alguns limitadores do uso máximo de recursos para a progressiva realização de direitos humanos no Brasil

As escolhas de políticas macroeconômicas

O governo, ao fazer as escolhas sobre como utilizará sua arrecadação, pode limitar muito a aplicação do máximo de recursos disponíveis.

Como vimos, existe uma crença de parte das pessoas de que é necessário diminuir os gastos do Estado ao mínimo necessário. Essa ideia é chamada de **políticas neoliberais**, como vimos na página 44. É uma crença em um **Estado mínimo**, que não investe na promoção dos direitos humanos.

Dentro destas políticas neoliberais podemos ver os programas de **ajuste** baseados na visão de **austeridade fiscal** e reforma do Estado. São escolhas políticas que limitam a quantidade de recursos disponíveis para políticas promotoras de direitos humanos.

Na década de 90 e após a crise mundial de 2008, esses programas de ajuste foram impostos a diversos países pelo **Fundo Monetário Internacional** e pelo **Banco Mundial** em troca de financiamentos e empréstimos. Essas instituições internacionais obrigavam os Estados mais pobres a promover uma série de mudanças, como:

Como vimos o Brasil compromete em mais de 42% de seu orçamento com o pagamento dos juros da dívida. Este recurso deveria ir para as políticas públicas que garantam direitos e enfrentem os privilégios.

O **Fundo Monetário Internacional (FMI)** é uma organização internacional dedicada a oferecer auxílio financeiro – emprestando dinheiro – a governos de todo o mundo. Como contrapartida desses empréstimos, os países são obrigados a implantar as políticas econômicas definidas pelo FMI. O poder de decisão no FMI é definido pela quantidade de recursos que os países associados investem neles, assim, os países mais ricos têm mais voz na definição de que políticas o FMI cobrará de quem toma empréstimos dele. O Grupo **Banco Mundial**, uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros.

- **Privatização de empresas e serviços públicos.** A privatização é a venda de empresas e empreendimentos estatais para a iniciativa privada, ou seja, um bem público é vendido a empresários ou grupos econômicos para que a gestão seja feita por eles. Tudo isso a baixo custo ou financiado com recursos públicos.
- **Redução da disponibilidade de serviços públicos à população** e do tamanho do Estado. As pessoas passam a ter que pagar por serviços básicos, como educação e saúde;
- **Celebração de acordos de livre comércio.** Tais acordos diversas vezes são impulsionados pelos interesses das multinacionais, e negociados com pouca transparência.
- **Desregulamentação de direitos trabalhistas e reformas na previdência social.** São as mudanças propostas tanto para o regime de trabalho quanto para a aposentadoria. Estas mudanças procuram tirar obrigações das empresas e do Estado, piorando as condições de vida das pessoas.
- Incentivo à implementação de políticas focalizadas e não políticas universais de promoção de direitos;
- **Desoneração de tributos para grandes empresas** e promoção do livre trânsito de capitais e investimentos.
- **Terceirização** das políticas sociais. A terceirização significa que o Estado paga outro tipo de instituição para promover certas políticas. Um exemplo atual é a adoção de Organizações Sociais (OS) na área de saúde pública.

Essas medidas limitaram muito a capacidade dos Estados em destinar o máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos humanos na década de 90. No pós-crise de 2008, elas voltaram a ser adotadas em diversos países, como Grécia e Portugal, com resultados tão negativos a ponto do próprio FMI reconhecer que não devem ser adotadas nesses períodos, por ampliarem as desigualdades. Apesar disso, elas voltam a ser impulsionadas com força no Brasil a partir de 2015, e também em boa parte da América Latina. Incrivelmente, sua justificativa é que esta é única forma de superar crises fiscais ocorridas em muitos países da região.

Temos vários exemplos atuais de **medidas de austeridade** adotadas no Brasil ultimamente:

- a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, do teto dos gastos para as despesas primárias, onde estão as despesas com políticas públicas promotoras de direitos;
- a Reforma Trabalhista que representa retrocesso nos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras;
- a proposta de Reforma da Previdência que muda as regras da aposentadoria em desfavor dos que menos têm;
- a privatização de importantes empresas públicas como portos, aeroportos, empresas de energia, entre outras;
- mudanças de critérios para ter direito a determinados benefícios e políticas públicas.

As receitas em potencial não arrecadadas

Os gastos tributários

Os gastos tributários são **gastos indiretos do governo**. O Estado, em algumas situações, abre mão de arrecadar. São casos em que o Estado ao invés de ativamente gastar com uma política, simplesmente deixa de arrecadar.

Esta medida pode ter caráter **compensatório** ou **incentivador**.

Um exemplo no qual esta ação tem **caráter compensatório** é quando o governo não atende adequadamente a população, não presta os serviços que deveria, como saúde e educação. Como forma de compensação, o Estado permite que gastos particulares nessas duas áreas recebam isenções no Imposto de Renda.

O exemplo do **caráter incentivador** destes gastos é quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região, então diminui os tributos sobre alguns investimentos locais.

Porém, a escolha do governo sobre quais serão os gastos tributários não é meramente técnica. Com estas medidas, se decide quais setores se deseja incentivar. Muitas vezes, o Estado abre mão da arrecadação de setores econômicos e isso compromete, ainda mais, o financiamento de políticas como as de educação, saúde, assistência e a previdência social, entre outras.

A redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por exemplo, que foi adotada no país entre 2008 e 2013 beneficiou diretamente a indústria de automóveis. Porém, seu impacto real na economia e na geração de empregos foi muito baixo, apenas 0,0214% de aumento do PIB e 0,0481% nos empregos. A redução no preço dos automóveis só beneficiou a população das classes mais altas, que possuem condições de comprar um automóvel. E gerou imensos impactos para as cidades, só entre maio de 2012 e dezembro de 2013 foram vendidos 1,5 milhões de carros a mais, o que gerou mais engarrafamentos, emissões de poluentes e mortes.

Sonegação fiscal

A **sonegação fiscal** é quando uma pessoa ou uma empresa oculta informações para as autoridades fiscais, para pagar menos impostos, ou não pagar nada.

Segundo a ONU, a sonegação fiscal no Brasil chega a 27% do valor que deveria ser arrecadado do setor privado, o que em 2016 equivaleria a algo em torno de R\$ 500 bilhões, ou todo o orçamento da Previdência Social para o ano.

Como já analisamos, a carga tributária brasileira não é alta: ela é extremamente mal distribuída, pesando muito mais para os pobres e a classe média do que para os super ricos. **E aqueles que teriam maior capacidade de contribuir, corporações e mais ricos, são justamente os que suportam uma carga tributária menor e que mais sonegam.**

A sonegação fiscal é crime semelhante à corrupção. Alguns argumentam que a corrupção é apenas o valor desviado do orçamento público já fechado. Porém, há valores imensos que deveriam ser parte da receita, mas nunca são arrecadados, pois são desviados antes. Esta prática causa imensos danos ao financiamento da educação, da saúde, da segurança pública e do transporte, entre outros direitos.

Infelizmente no Brasil, apesar de ser crime pela Lei 8137/1990, a sonegação fiscal não é punida em decorrência da Lei 9.249/1995, que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade do agente nos crimes tributários, caso o pagamento do tributo ou contribuição social fosse feito antes do recebimento da denúncia. Mais uma vez, são os mais ricos, aqueles que podem sonegar, os premiados pela legislação, o que agrava ainda mais o quadro de desigualdades no país.

O dicionário Priberam define a palavra **sonegar** como:

1. Ocultar à fiscalização da lei.
2. Deixar de pagar.
3. Subtrair.
4. Ocultar fraudulentamente para fugir ao pagamento de imposto, etc.

Um estudo da Global Financial Integrity (GFI) demonstrou que 80% da corrupção no Brasil acontece no setor privado, com manobras comerciais de sub ou superfaturamento na exportação e importação, enquanto 20% provém do setor público.

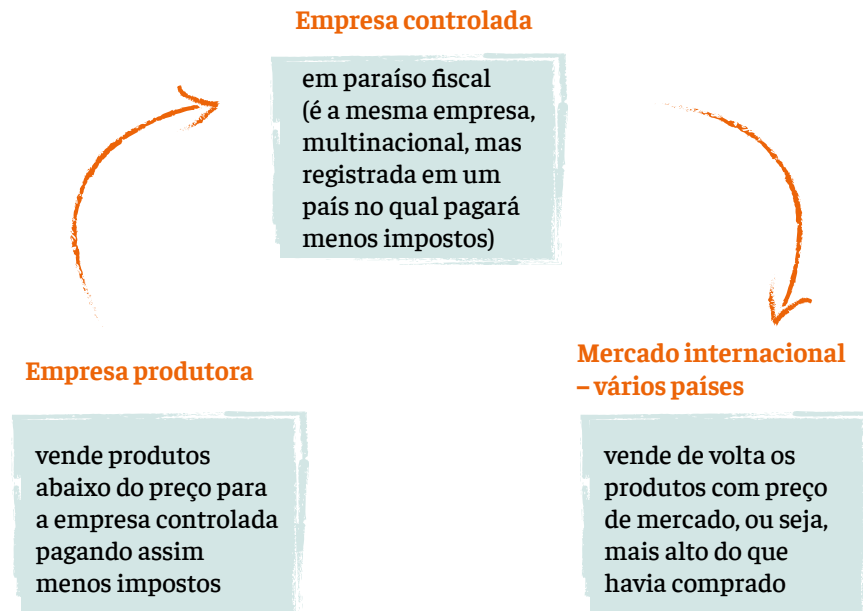
Elisão fiscal

A **elisão fiscal** acontece quando, a partir de um planejamento tributário agressivo, as empresas deixam de pagar impostos. Esta prática não é ilegal, mas podemos pensar que ela é imoral, pois prejudica o país inteiro.

Geralmente, a elisão fiscal é realizada por grandes corporações, especialmente as multinacionais, que se aproveitam de brechas na legislação internacional para não pagar os tributos que deveriam.

Essa prática é auxiliada por grandes escritórios de Direito Tributário, que cobram valores altíssimos por essas assessorias.

A prática do preço de transferência:



Um estudo da Tax Justice Network aponta que, em 2012, os super-ricos brasileiros detinham mais de R\$ 1 trilhão em paraísos fiscais, o quarto maior total em uma lista de países. Quem mais manda dinheiro brasileiro para os paraísos fiscais são os setores de mineração, petróleo, farmacêutico, comunicações e transportes.

Esta operação a mesma empresa multinacional usurpou:

- os tributos que não recolheu no país da produtora, ao realizar um sub-faturamento;
- os tributos que não pagou no paraíso fiscal.

Estas empresas também fazem acordos, como por exemplo, vender certos produtos por preço abaixo dos valores de mercado para o comprador final. A empresa que compra estes produtos aqui no Brasil manda o restante para uma conta em um **paraíso fiscal**.

Essas práticas dão vantagens às empresas internacionais. Isso enfraquece principalmente as pequenas e micro empresas nacionais, além da receita do Estado. O resultado disso é um efeito negativo na economia do país, e também na geração de empregos.

A dívida ativa

Quando os tributos não são pagos nos prazos, os débitos tanto de pessoas físicas quanto jurídicas são inscritos na **dívida ativa**. A recuperação desse recurso é lenta e muito abaixo do que deveria ser: segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, somente 1% da dívida é resgatado anualmente. Atualmente há R\$ 252,1 bilhões que já integram processos transitados em julgado.

Por trás dessa dívida bilionária escondem-se muitos crimes, não apenas financeiros – há crimes socioambientais, eleitorais, grilagem de terras, sonegação fiscal e trabalho escravo.

Um importante elemento para a dívida ativa ser um montante tão alto é que, como foi observado, **apesar da sonegação fiscal ser crime no Brasil, ela é um crime sem punição**. Desta forma, os legisladores (deputados e senadores) enviam uma mensagem para a sociedade: “o crime de sonegação fiscal compensa”. Da forma como é hoje no Brasil, “vale a pena” fraudar as declarações fiscais e sonegar; pois, o risco de prejuízo é, no máximo, financeiro. Além disso, inúmeras vezes os parlamentos, federal, estaduais e municipais, aprovam anistias aos grandes devedores.

Foi o que descobrimos em estudo recente do Inesc analisando a lista dos maiores devedores na Amazônia. Cabe destacar que entre os 10 maiores inscritos na **Dívida Ativa** da União está a Vale, com R\$ 43 bilhões de débito, sendo muito desse montante decorrente de processos na Justiça relativo ao pagamento indevido de CFEM, IR e CSLL em diferentes períodos. Isso tudo depois de ter sido privatizada, anulando o argumento de que crimes e corrupção só ocorrem em empresas estatais.

Diversos estudos demonstram que as micro e pequenas empresas geram mais empregos que as grandes.



Vocês se elegendem e
legislam, feito cínicos
Em causa própria ou
de empresa coligada
O frigo, a múlti de
transgene e agentes
químicos
Que bancam cada
deputado da bancada
**Chico César - Reis
do agronegócio**

Neste capítulo, vimos:

- O Brasil assinou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que o compromete a usar o máximo de recursos disponíveis para garantir direitos.
- As dificuldades de definir quais seria o máximo de recursos disponíveis, e também que monitora-se pouco o cumprimento do pacto.
- O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (e dentro dele, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos) foi criado para auxiliar a garantia dos direitos e o monitoramento.
- A opção pelas políticas neoliberais adotadas no Brasil, e dois conceitos centrais relativos à elas: ajuste e austeridade. Neste contexto, quais são as ações incentivadas por estas políticas: privatização, terceirização, diminuição dos investimentos do Estado em direitos, acordos de livre comércio, retrocessos nos direitos trabalhistas e previdenciários, isenções para grandes empresas.
- Alguns exemplos deste tipo de política que estão sendo adotadas atualmente no Brasil.
- Os casos em que o Estado deixar de arrecadar e no que isso implica: menos investimento em direitos:
 - a. Os gastos tributários possibilitam que outros agentes tomem decisões políticas em relação aos direitos (educação, saúde, etc.).
 - b. A sonegação fiscal é um crime realizado sobretudo por grandes empresas para pagar menos tributos.
 - c. A elisão fiscal não é considerada um crime, mas é uma manobra também realizada por grandes empresas para pagar menos tributos, prejudicando a arrecadação do país.
 - d. Muitas empresas possuem uma altíssima dívida com o Estado, chamada de dívida ativa.

Algumas perguntas:

Por que há divergência e conflitos para definir qual é o máximo de recursos disponíveis para os direitos?



Pense se você já ouviu falar das políticas neoliberais e quais você já vivenciou diretamente.

**Qual é a diferença entre
sonegação fiscal e elisão fiscal?**

**Pesquise quem são os maiores
devedores da dívida ativa.**

Glossário



Emenda Constitucional 95: aprovou o congelamento dos gastos públicos, incluindo saúde e educação por 20 anos no Brasil. Esta emenda constitucional impacta os serviços públicos que tem como principais beneficiários a população negra e os povos indígenas.

Fundo Monetário Internacional (FMI): organização internacional dedicada a oferecer auxílio financeiro – emprestando dinheiro – a governos de todo o mundo. Como contrapartida desses empréstimos, os países são obrigados a implantar as políticas econômicas definidas pelo FMI. O poder de decisão no FMI é definido pela quantidade de recursos que os países associados investem neles, assim, os países mais ricos têm mais voz na definição de que políticas o FMI cobrará de quem toma empréstimos dele.

Banco Mundial: agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros.

Saiba mais



Entenda a PEC EM 5 MIN

<https://www.youtube.com/watch?v=h7aDHBiz-Gs>

PEC 241, a do Fim do Mundo: como e por que surgiu, e quais suas implicações

https://www.youtube.com/watch?v=IzgsXD_RxyE

EC 95 - texto completo

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Especialistas falam sobre a “PEC do Fim do Mundo”

https://www.vice.com/pt_br/article/yjmjmm/pec-do-fim-do-mundo-especialistas-explicam

O que a PEC 241 implica? Quais seus problemas? Congelar as despesas do Governo Federal em 20 anos é uma boa opção? Qual o impacto disso na educação e saúde?

<http://anticast.com.br/2016/10/anticast/anticast-257-pec-241/>

Por que a PEC 241 pode devastar a ciência brasileira

https://motherboard.vice.com/pt_br/article/ezag4e/pec-241-pode-devastar-a-ciencia-brasileira

Dê uma banana às multinacionais que não pagam impostos

<https://www.youtube.com/watch?v=ODbRdjSrAFs>

Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro

<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>

Corte no Orçamento da Funai está em choque com princípio da vedação ao retrocesso social

<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/10/26/corte-no-orcamento-da-funai-esta-em-choque-com-principio-da-vedacao-ao-retrocesso-social/>

Programa Revoluções: Doutrina do Choque

<https://www.youtube.com/watch?v=nwlsk7VBRBo>

Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação

<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>

Empresas brasileiras sonegam quase um terço dos impostos

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,evasao-fiscal-no-brasil-chega-a-27-do-total-arrecadado,70001631710>

INESC - Como as transnacionais usam paraísos fiscais para sonegar impostos?

https://www.youtube.com/watch?v=sa_FF-cUKGE&t=29s

Evasão fiscal anual no Brasil 'equivale a 18 Copas do Mundo'

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415_brasil_zelotes_evade_fd

Quem paga mais impostos no Brasil, o cidadão comum ou uma grande mineradora?

<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/janeiro/quem-paga-mais-impostos-no-brasil-um-cidadao-comum-ou-uma-grande-mineradora>

Dieese - Propostas para uma tributação mais justa

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec169IRPF.pdf>

Brasil é um dos que menos tributam herança no mundo

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-um-dos-que-menos-tributam-heranca-no-mundo-imp-,1170532>

Resolução histórica da ONU pressiona Estados a regularem a atuação do setor privado no ensino e a investirem na educação pública

<https://undime.org.br/noticia/12-07-2016-16-02-resolucao-historica-da-onu-pressiona-estados-a-regularem-a-atuacao-do-setor-privado-no-ensino-e-a-investirem-na-educacao-publica->

FMI diz que políticas neoliberais aumentaram desigualdade

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/fmi-diz-que-politicas-neoliberais-aumentaram-desigualdade.html>

Os maiores devedores da Amazônia e suas perigosas relações – sonegação, trabalho escravo e desmatamento

<http://amazonia.inesc.org.br/artigos/os-maiores-devedores-da-amazonia-e-suas-perigosas-relacoes-sonegacao-trabalho-escravo-e-desmatamento/>

Tratados fiscais permitem que multinacionais não paguem impostos em países pobres, diz relatório

<http://g1.globo.com/natureza/blog/nova-etica-social/post/tratados-fiscais-permitem-que-multinacionais-nao-paguem-impostos-em-paises-pobres-diz-relatorio.html>

O que há no 3º pacote de privatizações de Temer

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/08/24/O-que-h%C3%A1-no-3%C2%BA-pacote-de-privatiza%C3%A7%C3%B5es-de-Temer>

Privatização já foi palavrão para os políticos. Por que hoje não é mais

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/08/23/Privatiza%C3%A7%C3%A3o-j%C3%A1-foi-palavr%C3%A3o-para-os-pol%C3%ADticos.-Por-que-hoje-n%C3%A3o-%C3%A9-mais>

Privatizações: a Distopia do Capital

<https://www.youtube.com/watch?v=A8As8mFaRGU>

Chico César - Reis do agronegócio

<https://www.youtube.com/watch?v=ml8A63W4Cgo>

PILAR III

REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DOS DIREITOS



O que veremos neste capítulo?

- Introdução
- Princípio do não retrocesso social
- Implementação e monitoramento da realização progressiva dos direitos

Introdução

A noção de **realização progressiva** dos Direitos Humanos parte do princípio que os direitos devem ser sempre ampliados, nunca retrocedidos. As ações do Estado, nesse sentido, devem se comprometer a universalizar esses direitos e fazê-lo de forma constante, mas rapidamente. A ideia é melhorar as políticas e o acesso a elas. A progressividade dos direitos pressupõe também a criação de novos direitos.

É importante destacar que o que se busca é a **plena realização dos direitos**, ou seja, devem ser tomadas medidas nessa direção em um período razoavelmente curto de tempo. A progressividade dos direitos não pode ser usada como uma desculpa para que a plena realização não seja concretizada.

Quando falamos em **progressividade**, nos referimos a ideia de desenvolvimento constante, sem interrupções.



Para além dos compromissos internacionais, sabemos que a conquista e ampliação de direitos se dá, principalmente, a partir da **pressão e organização popular**. Historicamente, aqueles que hoje são considerados Direitos Humanos foram objeto de muita luta nas mais diversas partes do mundo, tais como a jornada de oito horas de trabalho, o direito ao décimo terceiro salário, o fim da escravidão ou ainda o **voto feminino**. Em tempos de ataques aos nossos direitos, muitas vezes os compromissos internacionais são colocados em segundo plano, de acordo com a conveniência dos governos e seus aliados políticos e econômicos. Como veremos no Pilar V da Metodologia, é a participação popular que tem condições de inverter a correlação de forças, fazendo com que os tratados saiam do papel e virem práticas cotidianas.



Princípio do não retrocesso social

Uma das bases do pilar da realização progressiva dos direitos é o conceito de **não retrocesso social**. Significa que um legislador (vereador, deputado ou senador) não pode simplesmente decidir eliminar os recursos destinados aos direitos garantidos por lei. Além disso, é dever do legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente a concretização dos direitos fundamentais.

Este princípio faz oposição à ideia de que o Estado não efetiva as políticas públicas por falta de recursos. Porém, é um dever do Estado garantir o **mínimo básico**, ou seja, uma situação material mínima para que ninguém se encontre em situação de indignidade. Este mínimo consiste em, pelo menos, direito à:

saúde,
educação,
acesso à justiça,
assistência social,
alimentação,
transporte,

alimentação,
trabalho,
lazer,
segurança,
previdência social,

proteção à
maternidade e à
infância,
vestuário e
moradia.

Para que as pessoas tenham esse **mínimo**, são necessários **serviços públicos** universais e de qualidade.

Também é importante pensar em quem pode definir o que é mínimo para viver. Será que os deputados e os senadores, que não conhecem a realidade das pessoas e vivem com muito dinheiro, sabem qual é o mínimo?

Um exemplo recente da ideia de que o Estado não possui os recursos necessários para promover os direitos é o que está sendo utilizado pelo governo Temer sobre a Reforma da Previdência, que reduz os direitos em relação à aposentaria. Assim como com a **EC 95**, ao limitar a possibilidade de financiamento de despesas sociais, também fica impedida a realização progressiva dos direitos sociais. A justificativa é que não há alternativa à crise econômica a não ser as medidas de austeridade.

Entretanto, o governo ignora que foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que os direitos sociais passaram a ser promovidos no país e que **ainda não atingiram a garantia do mínimo para viver**, ainda não há condições mínimas de existência com dignidade para toda a população. Isto quer dizer que é necessário o investimento financeiro progressivo até que se atinja esse mínimo.

Esta lógica é utilizada em **discursos neoliberais** que pretendem reduzir o tamanho do Estado, o que resulta em um retrocesso do dever do Estado em realizar os direitos. Quando se afirma que não há recursos suficientes, é necessário pensar se o que causa as crises econômicas não são escolhas orçamentárias inadequadas. Por exemplo: perdoar as dívidas dos grupos econômicos poderosos e um sistema tributário que cobra muito de quem tem pouco.

O princípio do não retrocesso social perpassa as atribuições dos três poderes:

- O Poder Legislativo deve aprovar leis que respeitem os Direitos Humanos que estão estabelecidos, e também possibilitar a construção de novos direitos.

As medidas de austeridade limitam apenas as despesas primárias (com gastos sociais e investimentos) e deixam soltas as despesas financeiras (com o sistema da dívida).

Vimos sobre a **EC 95** na página 120.

Lembre-se sobre o **neoliberalismo** na página 45.

- O Poder Executivo deve se concentrar nas políticas públicas de desenvolvimento e infraestrutura, e em políticas que promovam a eliminação de todas as formas de desigualdades e injustiças.
- O Sistema de Justiça deve promover medidas de correção às ações que desrespeitam a dignidade das pessoas.

Implementação e monitoramento da realização progressiva dos direitos

Um dos elementos essenciais para a realização progressiva dos direitos é que o Estado deve elaborar **planejamentos de longo prazo** (como planos de cinco ou dez anos, por exemplo). Estes planos precisam demonstrar quais são as metas para a realização dos direitos.

Quais políticas serão colocadas em prática e qual será a previsão orçamentária? As metas são razoáveis? Será possível realizá-las? Há dados que nos permitam observar a mudança na vida da população?

Este planejamento deve ter dois elementos essenciais para se verificar a realização de direitos:

-que sejam estabelecidas **metas para a efetivação de direitos;**

-a existência de **indicadores sociais** e **indicadores de direitos humanos**, com os quais se torna possível que as pessoas verifiquem a situação dos direitos.

Indicadores sociais são dados coletados sobre aspectos da vida das pessoas. São transformados em estatísticas que retratam a situação do país, possibilitando uma visão do conjunto da sociedade. Os indicadores fornecem uma visão ampla de determinadas questões, e quais são as mudanças que podem ser observadas ao longo de um período. Por exemplo, é possível monitorar através dos indicadores se o serviço de saúde de certo estado está funcionando, ou como está a situação da escola pública.

O Poder Executivo pode, por exemplo, construir escolas, melhorar o sistema de transporte público, investir em infraestrutura urbana para as periferias, asfaltar ruas, colocar energia elétrica, calçadas, ciclovias, etc. Também pode investir em ferramentas e maquinário para fortalecer a produção agrícola familiar.

Podemos fazer dois caminhos para analisar as políticas públicas:

1. Analisar uma política pública que está sendo implementada, como políticas de educação, saúde, assistência social, segurança pública etc. Assim, pode-se verificar se ela está permitindo mudanças nos indicadores sociais da população, ou seja, se está aumentando os direitos.
2. A partir dos indicadores econômicos ou de direitos humanos, e procurar quais políticas estão sendo implementadas para garantir direitos, e buscar saber quanto de recurso tem sido alocado para essas políticas.

O conhecimento dos direitos e garantias internacionais é importante para que possam ser exercidos os direitos de cidadania também na arena internacional. Há dois sistemas internacionais, o sistema global (Organização das Nações Unidas) e o sistema regional (Organização dos Estados Americanos), que são complementares e úteis.

Pacto de São José

É importante conhecer a Convenção Americana de Direitos Humanos da **OEA**, assinada em 1969. Ela é mais conhecida como **Pacto de São José da Costa Rica**. Este é, atualmente, o documento de maior importância internacional. Ele prevê que petições sejam levadas à Comissão Interamericana. O Brasil reconheceu a competência da **Corte Interamericana de Direitos Humanos** para todos os casos relativos à interpretação ou aplicação deste pacto para fatos relacionados a violações de direitos humanos.

Cabe ressaltar que quando um país viola um tratado, ele está violando obrigações assumidas no âmbito internacional. Isso significa que a comunidade internacional deve pressionar e responsabilizar o país violador.

Apesar disso, na prática, raramente são tomadas as medidas por esta comunidade quando um Estado não respeita seus compromissos com os direitos humanos. Normalmente, estas medidas são acionadas principalmente

A Organização dos Estados Americanos

(**OEA**) é uma organização internacional criada em 1948. Participam dela 35 países do continente americano. É uma organização com formato semelhante à ONU, porém com atuação regional.

De acordo com o artigo 4º da Constituição Federal de 1988, A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais por alguns princípios, sendo um deles o da prevalência dos direitos humanos. Essa previsão constitucional permite o uso, por parte da sociedade civil, do sistema internacional de direitos humanos para a promoção de mudanças sociais domésticas.

como ferramenta de barganha, quando, por exemplo, o Estado em questão apresenta-se como ameaça para grupos de poder internacionais.

Exemplos bem recentes de atuação referem-se à **Emenda Constitucional nº 95** que impôs um teto aos gastos primários no Brasil por 20 anos, quando a mesma ainda tramitava sob o nome PEC 241 (também conhecida como PEC do Fim do Mundo).

Após diversas entidades e movimentos sociais, entre elas o INESC, denunciarem as medidas do governo Temer ao órgão internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em audiência para explicar a atual situação no Brasil, a mesma se manifestou via comunicado oficial. Segundo o comunicado da CIDH da OEA, as organizações brasileiras denunciaram na audiência que esta PEC, ao congelar os gastos públicos por 20 anos provocaria “uma grande crise no sistema público de educação, saúde e seguridade social, afetando de maneira desproporcional os setores mais vulneráveis”. E a CIDH declarou que o impacto negativo que a PEC pode ter sobre os direitos econômicos, sociais e culturais dos brasileiros é preocupante e o Estado têm o dever de garantir que não haja retrocessos nesses direitos.

Também após INESC, Conectas, Oxfam Brasil e CESR enviarem documento demonstrando os impactos da PEC sobre os grupos mais vulneráveis do país, o relator especial para extrema pobreza da ONU, Philip Alston, emitiu nota pública sobre o tema afirmando que a ela é um erro histórico e que provocará retrocessos sociais no Brasil, além de ter solicitado informações ao país.

O acompanhamento da realização progressiva dos direitos, então, requer:

- a existência de indicadores sociais e de direitos humanos que nos permitam identificar a falta de direitos da população e de grupos e identificar quem é historicamente discriminado;
- a existência de análises que abordem as desigualdades e as usem como base das propostas de políticas, programas e projetos públicos;

- o estabelecimento de metas de longo, médio e curto prazos de realização progressiva de direitos;
- a implementação e o acompanhamento de políticas públicas formuladas para provocar mudanças nessas realidades;
- o acompanhamento do volume de recursos destinados a essas políticas e a avaliação do impacto que estas têm tido na melhoria dos indicadores de acesso da população aos seus direitos.

Trata-se de entender quais direitos faltam, e onde devem ser investidos os recursos para concretizar os direitos. Além disso, é necessário monitorar – ano após ano – para verificar se está acontecendo a desejada melhoria na vida das pessoas.

Neste capítulo, vimos:

- A realização progressiva dos direitos significa que os direitos sempre devem ser ampliados, nunca reduzidos.
- O princípio do não retrocesso indica que o Estado não deve retirar os direitos já conquistados.
- Existe um mínimo básico para se viver com dignidade, que deve ser garantido por meio de políticas públicas pelo Estado.
- É importante que sejam feitos planejamentos de promoção de direitos a longo prazo, de 5 ou 10 anos, com metas.
- Os indicadores são ferramentas para analisar se os direitos realmente estão sendo promovidos e garantidos.
- O Brasil participa de dois sistemas internacionais, a ONU e a OEA, que promovem pressões internacionais para que o Estado promova .

Algumas perguntas

Qual seria a sua lista dos direitos básicos mínimos para viver com dignidade?



Qual é o papel de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) para que não haja retrocessos sociais?

Pesquise sobre as
condenações do Brasil na
Comissão Interamericana de
Direitos Humanos.

Levando em consideração
que a Emenda
Constitucional 95 terá
duração de 20 anos, quais
direitos humanos estão
sendo afetados por ela?
Como esta medida vai afetar
a sua vida?

Glossário



Medidas de austeridade: são medidas tomadas pelos governos para limitar apenas as despesas primárias (com gastos sociais e investimentos) e deixam soltas as despesas financeiras (com o sistema da dívida).

Organização dos Estados Americanos (OEA): organização internacional criada em 1948, da qual participam 35 países do continente americano. É uma organização com formato semelhante à ONU, porém com atuação regional.

Organização das Nações Unidas (ONU): A ONU é uma organização internacional formada no final da Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo é promover um bom relacionamento entre os países, procurando a paz e o desenvolvimento.

Neoliberalismo: é a defesa, desenvolvida a partir da década de 1970, de que o Estado deve intervir o mínimo possível na economia e na sociedade. A consequência disso é que o Estado não se responsabilizaria por garantir os direitos humanos das populações discriminadas, desfavorecidas e tradicionais.

Saiba mais



O que é controle social:

<https://www.youtube.com/watch?v=Avdqq3Q3p1E>

O novo PPA e a realização progressiva de direitos

<http://www.inesc.org.br/noticias/o-novo-ppa-e-a-realizacao-progressiva-de-direitos>

A des-agenda Brasil desmonta o Estado e retira direitos dos brasileiros

<http://www.inesc.org.br/artigos/a-des-agenda-brasil-governabilidade-se-constroi-com-transparencia-e-participacao-social>

O desmonte do sistema de proteção social pelo governo Temer

<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/maio/o-desmonte-do-sistema-de-protecao-social-pelo-governo-temer>

Plataforma de Direitos Humanos - Relatórias em Direitos Humanos - 2012/2014

http://www.plataformadh.org.br/files/2015/05/relatorias_em_dh_2012_2014.pdf

PEC 55 é “erro histórico” que provocará “retrocesso social”, diz ONU

<https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-55-e-erro-historico-que-provocara-retrocesso-social-diz-onu>

Relatório alerta para retrocesso na conquista dos direitos humanos no Brasil

<http://g1.globo.com/globo-news/jornal-globo-news/videos/v/relatorio-alerta-para-retrocesso-na-conquista-dos-direitos-humanos-no-brasil/4836395/>

Por que o Brasil foi condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/17/Por-que-o-Brasil-foi-condenado-na-Corte-Interamericana-de-Direitos-Humanos>

Direitos indígenas e ambientais estão sob ataque no Brasil, alertam relatores da ONU e CIDH

<https://nacoesunidas.org/direitos-indigenas-e-ambientais-estao-sob-ataque-no-brasil-alertam-relatores-da-onu-e-cidh/>

Caso Maria da Penha na Comissão de Direitos Humanos da OEA

<http://www.compromissoeatitude.org.br/o-caso-maria-da-penha-na-oea/>

Meta fiscal x meta de educação — uma questão de prioridade

<http://www.conjur.com.br/2017-set-04/alessandra-gotti-metas-fiscal-educacao-questao-prioridade>

Filme: Eu, Daniel Blake

Ken Loach, 2016 (Reino Unido)

Documentário: Era o Hotel Cambridge

Eliane Caffé, 2016

PILAR IV

ORÇAMENTO E NÃO DISCRIMINAÇÃO



O que veremos neste tópico?

- Introdução
- interseccionalidade
- Gênero
- Desigualdades e violências de gênero
- Orçamentos na perspectiva de gênero
- Racismo
- Quilombos
- Os povos e comunidades tradicionais
- Orçamentos na perspectiva étnico-racial
- A análise de classe, raça e gênero

Introdução

Para poder mudar as desigualdades que mencionamos ao longo desta cartilha, precisamos entender quais são os setores mais discriminados na nossa sociedade, e como exatamente o orçamento público pode modificar suas vidas.

Para realizar o combate à discriminação e promover uma sociedade mais justa, igualitária e solidária, é necessário implementar políticas públicas, e estas só são viáveis por meio do orçamento público. O orçamento de um governo deve incorporar o combate às discriminações em relação ao gênero, raça e etnia, casta, região, deficiência, bem como outros fatores.

Por isso, temos que pensar que as políticas universais e de redistribuição de riqueza são importantes instrumentos de promoção de direitos. Porém, também são necessárias políticas que atuem a partir do reconhecimento, ou seja, que considerem a diversidade dos sujeitos de direitos e como são impactados por sistemas de opressão e desigualdades.

Um governo, ao não entender como a discriminação afeta de forma específica cada segmento, pode fazer com que certas questões específicas de grupos sociais fiquem escondidas, sejam ignoradas.

No Brasil, por exemplo, entre 2003 e 2013, com a implementação de políticas públicas voltadas para diminuição da violência contra as mulheres, o índice de assassinatos de mulheres brancas por seus companheiros caiu 9,8%; no mesmo período, cresceu 54% o número de mulheres negras mortas por violência de gênero. É necessário entender porque estas políticas beneficiaram as mulheres brancas, mas não atingiram as mulheres negras, e os fatores que podem ter influenciado no aumento dos números dos seus assassinatos. Quais as questões específicas que afetam um grupo e não afetam o outro, e como isso pode ser aplicado nas políticas públicas?



Interseccionalidade

A abordagem que cruza diversos fatores, como gênero e raça, é chamada de **interseccionalidade**. Este conceito responde às questões urgentes relativas às desigualdades na atualidade, e é pensado a partir da compreensão das raízes históricas (coloniais) e culturais das discriminações. A interseccionalidade reconhece que os tipos de discriminação não são simplesmente “agregados”, mas sim interagem uns com os outros para intensificar a discriminação. No final deste capítulo abordaremos melhor a relação entre interseccionalidade, orçamentos e políticas públicas.

As mulheres indígenas têm maior dificuldade de acessar os serviços públicos de saúde e os benefícios de transferência de renda, porque possuem lógicas culturais diferentes das mulheres da cidade que utilizam esses benefícios, ou das mulheres do campo. Geralmente, estão mais distantes dos serviços públicos de assistência: para elas, é necessário pensar políticas públicas específicas, que possa beneficiá-las nos seus próprios ambientes para garantir acesso aos seus direitos, respeitando a autodeterminação e autonomia dos povos indígenas.

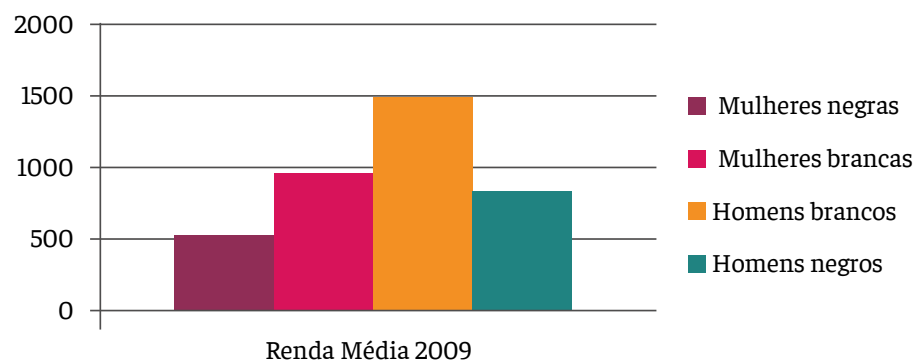
Dados produzidos pelo IPEA (Retrato da desigualdade racial, 2009):

Renda média de mulheres brancas: 957,00

Renda média de mulheres negras: 544,00

Renda média de homens brancos: 1491,00

Renda média de homens negros: 833,00



Mulheres negras sofrem mais violência obstétrica do que as brancas.

Segundo dados do Ministério da Saúde (Campanha SUS sem racismo, 2014), 60% das vítimas de mortalidade materna no país são negras; somente 27% das mulheres negras tiveram acompanhamento durante o parto, enquanto do lado das mulheres brancas esse número chega aos 46,2%.

A taxa de mortalidade materna também é maior no caso de mulheres negras em comparação com as para brancas atendidas pelo SUS.

Além das discriminações raciais, se a mulher for negra e pobre, então ela estará exposta a todas as violações anteriores e ainda estará vulnerável a outros riscos em relação à saúde, dificuldade de acesso a contraceptivos, terá menos chances de cursar a universidade e assim por diante.



Na prática, ainda são tímidos os avanços reais em compreender as desigualdades de forma interseccional. Por isso, muitas políticas acabam sendo pouco efetivas. Por exemplo, uma política voltada para “as mulheres em geral”, como é o caso das medidas contra a violência no Brasil, produziu o dado, anteriormente citado, de que a violência entre as mulheres brancas caiu 9% e entre as mulheres negras cresceu 54% no mesmo período. O que explica isso é o fato de que mulheres brancas e mulheres negras são atendidas de forma desigual por esta política, por causa do racismo.

Apesar de o Estado ter a função de diminuir as desigualdades garantindo os direitos humanos, ele também pode ser o responsável por violar estes direitos, quando seus agentes cometem o que se chama de **violência institucional**. Por exemplo, um médico de um hospital público, que deveria garantir a saúde das pessoas, age de forma preconceituosa e destrata um morador de rua negro no momento do seu atendimento; ou quando uma mulher precisa dar queixa de violência sexual e não é bem atendida por que os policiais da delegacia acreditam que ela é responsável pela violência que viveu, pois caminhava sozinha na rua à noite. Estes tipos de violência podem ser considerados **racismo institucional**, ou **violência de gênero institucional**, por exemplo.

O Brasil assinou diversos tratados internacionais em relação ao enfrentamento das discriminações. São compromissos com a diversidade cultural, a partir da soberania de cada país. A função destes tratados é influenciar as legislações nacionais e a elaboração de políticas públicas. No entanto, por mais que exista um compromisso formal assinado por nossos governantes, é fundamental que a sociedade pressione os políticos e os gestores para que o compromisso não fique somente no papel.

As medidas antidiscriminação mais comuns são aquelas que consideram a raça/etnia e o gênero como fatores centrais da discriminação. Ou seja, são tentativas de mudar o presente, que é um fruto de processos históricos de dominação e reprodução de privilégios.

A comunidade internacional construiu importantes marcos legais que visam garantir a equidade e o enfrentamento das discriminações:

- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), de 1965
- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1976
- Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979;
- Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989;
- Declaração de Durban, fruto da Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, de 2001.

Na Índia, por exemplo, o sistema de cotas foi implementado após a independência, em 1947, visando incluir os Dalits (os chamados “intocáveis”) no sistema universitário e no serviço público. Este grupo, naquele país, foi “tradicionalmente desfavorecido”, pois são extremamente excluídos e sofrem diversas violações de direitos humanos.

No Brasil, o racismo é fruto de políticas oficiais, já que aqui o Estado se fundou a partir do genocídio das populações indígenas (colonização) e com base na escravização de pessoas de origem africana. Posteriormente o Estado brasileiro continuou implementando políticas racistas, tais como o fomento da imigração de europeus em nome do ‘branqueamento da população’, na primeira metade do século XX, negando a possibilidade da inserção social dos negros após a abolição e a contínua expulsão dos indígenas de suas terras. Neste sentido, atualmente, algumas legislações brasileiras buscam determinar políticas de reparação e afirmação, a fim de modificar este terrível legado.

Gênero

Gênero é um conceito que busca explicar como se dão as relações entre o masculino e o feminino, e como são essas relações em diferentes culturas. Falamos de cultura como um conjunto de construções que definem as diversas sociedades humanas: as línguas, as configurações familiares, o que produzimos, como nos alimentamos, como são as políticas e sistemas econômicos de cada grupo, as religiões, a nossa relação com o território, e assim por diante.

No ocidente, em um primeiro momento, a questão de gênero foi pautada pelas mulheres organizadas em busca de direitos políticos, principalmente o voto (fim do Século XIX e início do Século XX). Nos anos 1970, há uma produção forte de estudos acadêmicos, vários voltados para formulação de pautas práticas.

Buscou-se, assim, a distinção entre o que seria natural ou biológico e o que é social. Ou seja, se questionou a ideia de que as mulheres deveriam ter determinadas funções apenas por terem nascido com algumas características corporais e que deviam submeter-se aos homens. Romper com essa norma é deixar de acreditar que é natural que homens e mulheres possuam papéis sociais fixos. Essa construção foi questionada ao longo do século XX, e se passa a exigir igualdade das mulheres em relação aos homens, como, por exemplo: o direito à herança; ao trabalho e aos salários iguais; ao divórcio; à licença maternidade; aos métodos contraceptivos e à guarda dos filhos.

Essas ideias passaram a ser disseminadas em diversas partes do mundo, e se proliferaram os movimentos de mulheres e movimentos feministas em diversos países ocidentais. Dentro desse debate, também emergem as particularidades dos diferentes grupos de mulheres. Quais são as demandas específicas dos movimentos de mulheres rurais na América Latina? Os problemas das mulheres brancas nos Estados Unidos são os mesmos das mulheres negras nesse mesmo país?

Na década de 1990, os estudos culturais e feministas demonstraram que não só o gênero é uma construção social, como também o próprio corpo é um espaço social de disputa. Existem pessoas que não se encaixam no modelo “feminino X masculino”? Por exemplo, os homens gays, mulheres lésbicas, intersexuais, homens e mulheres trans e pessoas não binárias passam a mostrar suas elaborações sobre o que é o gênero e quais são as discriminações que pessoas que não são heterossexuais sofrem. A identidade de gênero tem a ver com a forma como o indivíduo se reconhece, ou seja, se a pessoa está identificada com o gênero masculino, feminino ou não binário. Múltiplas identidades são possíveis neste sentido: cisgênero, transgênero, transexual, travesti, intersexo, pessoa não binária, entre outras.



Identidades de gênero

- **Cisgênero:** pessoas que se identificam com o gênero que lhe foi atribuído ao nascer na vida adulta.
- **Transgênero:** é a pessoa que não se identifica com o corpo que nasceu.
- **Transexual:** pessoa que realiza a mudança de sexo por meio de cirurgia.
- **Travesti:** um termo brasileiro como se definem algumas pessoas transgêneras e transexuais.
- **Intersexo:** tem genitálias e outras características corporais (ovário e proeminência laríngea, por exemplo) ambíguas para o padrão binário.
- **Não binárias:** se identificam com os dois gêneros ou nenhum dos dois.

A *orientação sexual* é a forma como adultos de relacionam afetiva e sexualmente com outros, se com pessoas “do mesmo sexo/gênero” (lésbicas e homens gays), ou “do sexo/gênero oposto” (heterossexuais), ou ainda com ambos (bissexuais) ou nenhum (assexuados). A orientação sexual independe da identidade de gênero, ou seja, uma mulher trans pode ser lésbica, e um homem trans pode ser gay.

Orientação sexual

- **Heterossexual:** pessoas que sentem atração sexual apenas por pessoas do gênero oposto
- **Homossexual:** pessoas que sentem atração sexual apenas por pessoas do mesmo gênero
- **Gay:** Homens homossexuais. Homens que sentem atração sexual por homens.
- **Lésbica:** Mulheres homossexuais. Mulheres que sentem atração sexual por mulheres.
- **Bissexuais:** pessoas que sentem atração sexual por pessoas do gênero masculino e pessoas do gênero feminino

LGBTI é a sigla para o movimento social que levanta as bandeiras das lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transgêneros, transexuais e intersexuais. A identidade de gênero tem a ver com a forma como o indivíduo se reconhece, ou seja, se a pessoa está identificada com o gênero masculino, feminino ou não binário. Múltiplas identidades são possíveis neste sentido: cisgênero, transgênero, transexual, travesti, intersexo, pessoa não binária, entre outras. A orientação sexual é a forma como adultos de relacionam afetiva e sexualmente com outros, se com pessoas “do mesmo sexo/gênero” (lésbicas e homens gays), ou “do sexo/gênero oposto” (heterossexuais), ou ainda com ambos (bissexuais) ou nenhum (assexuados). A orientação sexual independe da identidade de gênero, ou seja, uma mulher trans pode ser lésbica, e um homem trans pode ser gay.

Tanto com relação à identidade de gênero, como a orientação sexual, as categorias descritas acima não dão conta da diversidade humana. Mas elas se constituem como **identidades políticas**: isso significa que, por meio de suas identidades, estas pessoas passam a formular e reivindicar direitos, baseados nas violações que sofrem diariamente. Assim, a sigla **LGBTI** traz duas dimensões de lutas por reconhecimento e direitos: a de identidade de gênero, e a de orientação sexual.

Desigualdades e Violências de gênero

As desigualdades de gênero estão muito presentes em todos os países, com diferenças em termos de avanços (e retrocessos) para sua superação. As mulheres ainda têm jornadas de trabalho mais extensas que os homens; têm salários menores e menos chances de chegar a cargos mais altos; são minoria nos espaços de poder e na política; são as mais afetadas por projetos de impacto ambiental e por ausência de políticas básicas de moradia, saneamento, direito à água, à alimentação em quantidade e qualidade suficientes.

A violência contra as mulheres é um fenômeno antigo no Brasil e no mundo: a **sociedade patriarcal** promove um ambiente em que a violência contra as mulheres e pessoas LGBTI é uma questão social e cultural. É importante reforçar isso, porque o senso comum tende a acreditar que os agressores são psicologicamente desequilibrados, mas o fato é que os agressores são pessoas comuns, de todas as classes sociais.

Daí a importância dos movimentos sociais. Por exemplo, quando os movimentos feministas dizem que em “violência contra a mulher se mete a colher”: com essa afirmação busca-se desconstituir o entendimento comum de que a violência doméstica contra a mulher é uma questão que se resolve em casa, que é um problema somente da vida do casal, que é privada. Essa afirmação tem por objetivo evidenciar que o Estado precisa destinar recursos e criar políticas públicas para intervir naquela situação, que esse problema é público e, portanto, vira responsabilidade de toda a sociedade. Assim, são reelaborados os valores culturais próprios do patriarcado, como a **separação da esfera do mundo público e privado**.

O **sistema patriarcal**, ou o patriarcado é um sistema em que há dominação por parte do homem adulto sobre as mulheres e crianças. Este poder se expressa na organização política, nos privilégios e no controle das propriedades.

São expressões deste sistema patriarcal o **machismo, a misoginia, e o feminicídio**. A violência contra as mulheres também se expressa pela negação de seus direitos sexuais e reprodutivos; além da negativa de direitos relativos à saúde, à educação, ao trabalho e a uma vida digna.

É preciso lembrar, ainda, que as mulheres são diferentemente afetadas pelas desigualdades de gênero: mulheres lésbicas, indígenas, negras e trans estão mais vulneráveis às violências e violações de direitos. Por fim, as desigualdades de gênero e o machismo também afetam a comunidade LGBTI, vítimas de **transfobia, lesbofobia, bifobia, homofobia**. A exploração sexual de crianças e adolescentes também está associada ao machismo e ao patriarcado, concepções que definem que as crianças pertencem aos homens e são sujeitos sociais “incompletos”.

Em 2008, Lindemberg Alves de 22 anos invadiu o apartamento da ex-namorada Eloá Pimentel de 15 anos, mantendo-a refém por cinco dias e terminando com o trágico desfecho do assassinato da adolescente. Durante as negociações com a polícia, transmitida ao vivo pelos canais de TV, o sequestrador, dizia não aceitar o término do namoro. Lindemberg também era policial e por isso estava armado. O caso acabou com o trágico desfecho do assassinato da adolescente. A exposição do caso nos canais de TV, inclusive entrevista ao vivo com o assassino durante as negociações, foi bastante criticada por setores da sociedade, principalmente os ligados aos direitos humanos. A enorme audiência conseguida pelo assassino por tanto tempo pode ter influenciado a ocorrência de novos casos desse crime cometido à sangue frio contra a vida de uma mulher no Brasil. **Femicídio** é o termo utilizado para os assassinatos motivados por ódio ou perseguição que tem por base as relações de gênero e que envolve violência doméstica, familiar ou de menosprezo ou discriminação à condição de mulher. O crime de Lindemberg foi um caso típico de feminicídio, onde Lindemberg via Eloá como inferior, como uma propriedade. E, inconformado com o término de uma relação amorosa, pôs fim à sua vida.

Machismo é quando o poder dos homens é exercido sobre as mulheres.

Misoginia significa ódio às mulheres.

O **femicídio** é a instância última de controle da mulher pelo homem: é quando um homem assassina uma mulher por pensar que ele tem domínio sobre seu corpo.

Transfobia, lesbofobia, bifobia, homofobia são expressões de ódio a essas populações.

Transfobia é ódio às travestis, pessoas transgênero e transexuais.

Lesbofobia é ódio às lésbicas.

Bifobia é ódio às pessoas bissexuais.

Homofobia é ódio aos gays.

Orçamentos na perspectiva de gênero

Os orçamentos devem garantir que as políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades de gênero sejam efetivas. No caso do exemplo citado no início da sessão, relativo às mulheres indígenas: se elas vivem em localidades afastadas dos serviços de assistência social ou saúde, é necessário investimento para que os benefícios sociais ou os agentes de saúde cheguem às aldeias, garantindo renda e saúde das famílias indígenas.

Pode-se orientar a formulação das políticas públicas, assim, considerando:

- a. gastos voltados para as mulheres (alocações de interesse especial);
- b. gastos que promovem oportunidades iguais para mulheres e homens.

Além disso, os orçamentos devem ter um modelo que incorpore o conceito de justiça compensatória, ou seja, que busque compensar os impactos na renda das mulheres e outros grupos mais vulneráveis através da arrecadação. Em países com sistema regressivo de arrecadação, como no Brasil, as mulheres tendem a pagar proporcionalmente mais impostos.

Para que seja possível desenhar políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero é preciso, ainda, que os governos estabeleçam metas baseadas em **dados estatísticos** sobre a população.

Outra questão importante é garantir a presença de mulheres brancas, negras, indígenas e LGBTI na elaboração das políticas públicas, pois os beneficiários e as beneficiárias podem muitas vezes contribuir com soluções para questões relativas às especificidades. Mas não basta desenhar uma política pública baseada na superação das desigualdades sem garantir orçamento para sua implementação efetiva, eficiente e eficaz: a título de ilustração, no Brasil, o recurso para a política de combate à violência contra as mulheres representa 0,005% do orçamento total.

Também é fundamental que os governos não utilizem o orçamento sem medir os impactos negativos que uma determinada medida pode gerar na vida das pessoas. Por exemplo, deslocar famílias para projetos de revi-

A desigualdade na prática:

Uma mulher negra que recebe o benefício de transferência de renda no valor de 70 reais ao mês (que talvez seja sua única fonte de renda), ao utilizar o recurso para comprar alimentos estará pagando cerca de 22% de impostos, ou seja, 21 reais. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2009, um homem branco de classe média que recebe entre R\$4.150,00 e R\$6.225,00 ao mês, compromete entre R\$568,55 e R\$852,82 com alimentação, de modo que os tributos pagos nestas despesas giram entre R\$125 e R\$187 reais, ou seja, 3,01% dos seus rendimentos.

Para produzir **dados**, devem ser feitos estudos com informações sobre gênero, raça, etnia, idade, local de moradia e outros elementos. Os dados orientarão a formulação e, posteriormente, o monitoramento dos impactos na vida das pessoas.

No Brasil, embora o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres determine que o público prioritário são as mulheres negras, o orçamento nacional não tem nenhuma ação específica para este público. Ou seja, não há como saber se o recurso está sendo priorizado considerando essa orientação sobre as mulheres negras.

talização urbana sem garantir moradia digna viola direitos de mulheres e crianças; ou realizar obras de grande impacto ambiental sem planejamento e diálogo com os povos e comunidades tradicionais que ali vivem pode gerar exploração sexual de meninas ou contaminação da água utilizada para beber e cozinhar.

Como vimos, o orçamento público é uma ferramenta que deveria refletir a interseccionalidade, ao acompanhar políticas públicas neste sentido. Na medida em que raça e gênero aparecem nas políticas públicas, é recomendável que também sejam visibilizados no orçamento público, para garantir que as despesas impactem estes públicos. Isto também permite e que seja possível monitorar e avaliar esta política.

Racismo

Quando falamos de racismo, nos referimos a um sistema social construído para dominação de povos ocidentais em relação a outros povos. Essa estrutura foi consolidada durante a **colonização europeia** na América, Ásia e África.

As palavras discriminação e racismo falam de coisas diferentes. No primeiro caso, na **discriminação**, não há reconhecimento da diferença, se estabelece relações sociais desiguais; no caso do **racismo**, trata-se de desumanizar um povo para dominá-lo.

Exemplos de mecanismos atuais que perpetuam a discriminação racial no Brasil são a falta de escolas públicas de qualidade, falta de saneamento básico, até formas mais violentas de operar, como o extermínio da juventude negra, o encarceramento de homens e mulheres negras, e o etnocídio indígena que acontece até hoje.

Na história do Brasil, registramos o **etnocídio** de que foram vítimas os indígenas nativos no início do contato com os europeus. Seus sobreviventes sofreram exploração sexual, do trabalho e foram expulsos de seus territórios. Também é parte de nossa história a chegada de africanos escravizados

A **colonização europeia** se deu a através da presença dominadora e exploratória dos portugueses e espanhóis no que hoje é a América do Sul e dos ingleses e franceses na América do Norte a partir no início do século XVI. Foi quando os europeus começaram o tráfico de negros escravizados e ao genocídio dos povos originários nas terras em que chegavam. As nações europeias, como Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Alemanha se estabeleceram nos continentes africano e asiático. No século XIX a colonização continuou, com a exploração dos territórios em busca de matérias-primas, minerais e outros produtos que, transformados em mercadoria, foram essenciais para sustentar o desenvolvimento do sistema capitalista e para a produção das riquezas das nações europeias.

As populações que conquistaram sua independência permanecem ainda hoje com o desafio de se desfazer da herança colonial. Não apenas diversas etnias foram extintas, perdendo-se para sempre seu modo de vida e de conhecimento, como foi imposto pelo colonizador um modelo de cultura e de valores, uma língua, uma relação com a natureza, de relações de parentesco e de trabalho que favoreciam à dominação desses povos.

em seus territórios de origem. No Brasil, viveram a nefasta experiência de serem tratados como mercadorias.

Em sua configuração atual, o racismo mantém as diferenças entre os grupos sociais. Reproduz os privilégios históricos dos brancos em relação às pessoas não brancas. Este sistema é complexo e faz parte da estrutura da sociedade brasileira.

Uma ideia que é muito utilizada para justificar o pensamento racista é que a raça é algo somente determinado pela natureza. Ou seja, segundo a ideia de “raça biológica”, as pessoas com certas características, por exemplo, com a cor da pele escura ou o cabelo crespo seriam menos capazes, bonitas ou inteligentes. Estas características seriam determinadas pela natureza. Porém, esta categoria foi utilizada basicamente como instrumento dos colonizadores para a dominação de povos ameríndios, africanos e orientais.

Tanto para a ciência, como para os tratados internacionais, é consenso de que a visão de “raça biológica” é uma ideia equivocada e racista. Biologicamente, somos todos humanos, e nascemos iguais perante a lei. No entanto, a construção desse termo ao longo da história serviu para organizar sistemas econômicos e políticos de dominação de alguns povos em relação a outros. Daí, surge o fenômeno que chamamos de racismo: um sistema de reprodução de privilégios que se baseia no conceito errôneo de raça biológica para submeter e violentar negros, indígenas, descendentes de orientais e árabes, ou seja, todos aqueles que não são percebidos como brancos.

No Brasil, até hoje há discursos contra **ações afirmativas** para negros e indígenas, baseados na ideologia da “democracia racial”. Surgida nas primeiras décadas do século XX, a nova burguesia do país buscava se considerar tão moderna quanto a Europa. A ideologia da democracia racial foi forjada por intelectuais e governantes para disfarçar as atrocidades que aconteceram com os povos não brancos na história do Brasil. Segundo eles, a colonização, através da “miscigenação” criou uma “harmonia” entre as raças, e já não há mais responsáveis pelas desigualdades que se mantêm hoje em dia. Ao mesmo tempo em que esse discurso foi disseminado, o Brasil adotou políticas de “branqueamento” da população.

É chamado de genocídio a destruição e o assassinato de um grupo cultural ou identitário. O **etnocídio** é um conceito parecido, mas se refere à destruição de uma cultura, expropriação do seu território, destruição de materiais, idioma e símbolos.

As políticas de segregação e assimilação foram fundamentais para que se perpetuasse até os dias de hoje as populações negras e indígenas em situação de desigualdade em relação à população branca. Uma política segregacionista foi o estímulo à imigração de europeus ao invés de priorizar a inserção da população negra no sistema educacional e de trabalho. Um exemplo de política assimilacionista foi o estímulo a casamentos inter-raciais visando o “branqueamento” da população. No caso dos indígenas, o Estado criou políticas tutelares, ou seja, que não permitiam que cada povo ou pessoa pudesse decidir seu destino, causando o isolamento social dos indígenas e negando-lhes autonomia sobre seus territórios e comunidades. Como pode-se observar, as políticas assimilacionistas também são segregacionistas, pois ao impor que negros e

As políticas oficiais racistas trataram de forma diferente os negros e os indígenas desde o começo da colonização. Os indígenas passaram a viver sob o controle da Igreja Católica, enquanto os afrodescendentes foram levados a senzalas para trabalho escravo. Tanto indígenas quanto negros foram forçados a fazer parte do sistema econômico colonial.

Afinal, a questão da raça foi tomada pelos negros na **diáspora** como o foco para sua luta, já os indígenas se articularam em torno da categoria da etnia. Isso não quer dizer que os indígenas não sejam vítimas de racismo. A sociedade brasileira ainda vê os indígenas como inferiores, e sua própria existência é negada a partir da concepção eurocêntrica de “primitivo” em oposição à ideia de “civilizado”.

Observa-se que houve diferenças na forma como o branco colonizador e os povos negros e indígenas estabeleceram relações, apesar de em ambos os casos estarem presentes as práticas de extermínio e de dominação por parte dos brancos e de muita resistência, pelo outro lado. No caso dos povos africanos, houve um apagamento de sua história, através da retirada deles de suas terras, da separação forçada de seus conhecidos, da desvalorização e proibição de suas culturas e religiões, dos castigos aos desobedientes, etc.

No caso dos indígenas, além de terem suas aldeias devastadas, muitos morriam ao contrair doenças trazidas pelos europeus. Ao mesmo tempo, aqueles que sobreviviam e eram escravizados, conseguiam articular facilmente sua fuga, pois conheciam bem o território. De tal forma, a dominação dos povos indígenas acabou se dando através da conversão forçada ao modo de vida dos jesuítas e ao catolicismo. A Igreja Católica foi uma grande apoiadora do colonialismo, pois tinha como uma de suas missões “salvar” a alma daqueles que eram considerados pagãos. Assim, buscaram “civilizar” os indígenas, focando principalmente nas crianças, ensinando a língua portuguesa e fazendo com que aceitassem a fé monoteísta.

indígenas se adaptassem a uma forma de vida típica do branco, automaticamente segregavam aqueles que se recusassem a fazê-lo.

A **diáspora** africana é o nome dado a todo o processo que envolvia a imigração forçada de homens e mulheres do continente africano para outras regiões do mundo dentro dos navios negreiros. Foram aproximadamente doze milhões de africanos trazidos para as Américas, e destes, 40% desembarcaram no Brasil, a região americana que mais recebeu africanos escravizados.



Abriram minha garganta
e enfiaram sua cultura
Mas a cultura do preto
se prolifera nas ruas
(...)
E no Brasil são os pioneiros
e essa terra herdaram
bem primeiro
Tenho descendência de
índio, índio povo guerreiro
Colonizadores bando
de desordeiros
Thabata Lorena – Super heroína

A resistência dos afrodescendentes no Brasil é perene, e no período colonial ocorria nos quilombos, que eram comunidades auto-organizadas por aqueles e aquelas que conseguiam escapar da escravidão. Para chegar a um quilombo, um escravo tinha que fugir ou comprar a própria liberdade (caso mais difícil).

Mesmo após a abolição da escravidão, não havia muita possibilidade de melhoria na vida das pessoas negras. Mas ainda assim registra-se o surgimento de uma classe média negra no início do século XX – jornalistas, advogados, médicos. Na segunda metade do século XX crescem os movimentos sociais negros. Após a ditadura militar também ganham destaque movimentos negros e de mulheres negras, que buscam a superação do racismo e o avanço da igualdade racial na jovem democracia.

Foram registrados avanços nos últimos 30 anos, mas ao mesmo tempo, estatísticas denunciam que são assassinados cerca de 20 mil jovens negros por ano no Brasil; entre 2000 e 2014 aumentou em 567% o número de mulheres encarceradas, e destas 68% são negras.

Os indígenas foram vítimas de diversos processos de violência desde que os colonizadores europeus chegaram aqui. Na história mais recente, podemos destacar o Estatuto do Índio de 1973, que buscava “integrar” os indígenas aos valores nacionais sem considerar suas questões culturais. Durante a ditadura, houve encarceramento e tortura massiva, e mais recentemente há inúmeros conflitos gerados pelo agronegócio e obras dos setores energéticos e da mineração. Os indígenas só conquistaram sua autonomia civil e jurídica após a **Constituição de 1988**.

Quilombos

A constituição dos mocambos ou **quilombos** é um dos fatores característicos do sistema escravocrata. Como vimos, os quilombos eram sociedades auto-organizadas de escravos que fugiam. Longe de serem uma exceção ou formas pontuais de resistência, as fugas aconteceram de maneira permanente durante todo o período da escravidão. Em diversas partes do país, negros e indígenas se aquilombaram em conjunto, para reagir à dominação.

Nos últimos anos houve conquistas do ponto de vista formal para superação do racismo no Brasil.

- A criação da Lei 7.716, de 1989 (que define o crime de racismo)
- A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em nível federal, em 2003;
- O Decreto 4887, de 2003, que regulamenta a regularização fundiária dos territórios quilombolas, prevista na Constituição Federal de 1988;
- A Lei 10.639, de 2003 (que faz do ensino de história e cultura africana e afrobrasileira conteúdo obrigatório nas escolas);
- O Estatuto da Igualdade Racial, de 2010;
- A Lei 12.711, de 2012 (Cotas nas Universidades, que implementa ações afirmativas para garantir a entrada de estudantes oriundos de escola pública, negros e indígenas em universidades públicas federais);
- A Lei 12.990, de 2014, (Cotas nos Concursos Públicos, reserva 20% de vagas para negros nos concursos públicos no nível federal);
- O Plano Juventude Viva, em 2013, com ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens entre 15 e 29 anos.

O ato de aquilombar-se não é somente histórico, é contemporâneo. A palavra “quilombo” quer dizer resistência, legado. Não se trata de uma categoria histórica, que ficou no passado, arqueológica. É uma categoria viva e atual. Existem hoje no Brasil cerca de 2 mil comunidades quilombolas, rurais e urbanas. Os quilombolas estão organizados em movimentos sociais, para reivindicar seus direitos, principalmente a regularização dos seus territórios, direito garantido na Constituição Federal de 1988.

Os povos e comunidades tradicionais

O Brasil é um país pluriétnico, com dimensões continentais e grande diversidade de **biomas**. Neste território, há grupos denominados de forma genérica como “povos e comunidades tradicionais”, ou seja, grupos articulados com formas específicas de produção, parentesco, organização política, etc. São eles, por exemplo, as quebradeiras de coco e babaçu, faxinais, ciganos, pomeranos, seringueiros, ribeirinhos, pescadores, e também estão incluídos nesta categoria os quilombolas e os indígenas, entre outros.

Estes grupos possuem **identidades culturais** (o reconhecimento social da diferença), que são também **identidades políticas**. A afirmação dessas identidades é necessária para resistir aos grupos poderosos que cobiçam seus territórios. Também é utilizada para dialogar com o Estado, para que os políticos entendam as necessidades de cada grupo.

Em contraponto às recentes iniciativas de reconhecimento das diversidades étnicas, o Estado brasileiro durante sua história e ainda hoje, permanece oferecendo incentivos fiscais para setores de expansão do agronegócio, exploração de minérios e de construção de hidrelétricas, projetos esses que para se concretizar, expulsam as comunidades tradicionais de seus territórios, estimulam situações de conflito. Desde 1963, por exemplo, existem incentivos fiscais para empresas que se instalam na região Amazônica. A redução é de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. Entre 2007 e 2014, foram 1.638 os projetos que receberam incentivos fiscais - o que resultou em R\$ 16,5 bilhões a menos nos cofres públicos.

A **Constituição Federal** está alinhada à perspectiva dos direitos humanos, e revogou as antigas legislações que promoviam a assimilação. O artigo 231 estabeleceu que a organização social e os costumes dos indígenas deverão ser respeitados. O artigo 232 conferiu capacidade jurídica processual a seus membros, o que significa que foram reconhecidos como pessoas com direitos e deveres perante o Estado. Também foi nela que finalmente foram reconhecidos os direitos das terras indígenas e quilombolas.

Bioma: espaço geográfico caracterizado por um tipo clima, vegetação, solo e a altitude específicos.

Algo é **pluriétnico** quando é formado por muitas etnias ou grupos étnicos. Etnias são grupos que compartilham de uma história, tradições, conhecimentos, técnicas, habilidades, língua, comportamento e que se identificam como sendo de um mesmo grupo.

Apesar da conquista da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades tradicionais (2007), observa-se que, na prática, os governos têm se comprometido pouco com estes grupos. O impacto na promoção de seus direitos atualmente é muito baixo.

Por outro lado, há muita riqueza circulando em torno dos negócios fechados pelo Estado nos territórios dessas populações. Este é um exemplo de um orçamento público que discrimina e gera desigualdades sociais, pois não investe na promoção de direitos. Na realidade, estes investimentos provocam diversas violações de direitos.

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) apontou o Estado brasileiro como responsável pela morte de ao menos 8.350 indígenas em 10 etnias estudadas. A falta de reconhecimento e de demarcação dos territórios indígenas foi um dos pontos centrais das graves violações de direitos humanos apuradas. Na ditadura, a violência se acentuou com a construção de estradas e hidrelétricas, os projetos de colonização de terras para a agricultura e pecuária, a mineração, resultando em morte e expulsão de comunidades indígenas inteiras de suas terras e no confinamento destes povos, muitos vivendo em meio a conflitos por conta disso até hoje. Essa violência contra os indígenas tem reflexos diretos na vida deles ainda hoje. Tendo isso em vista, a CNV apresentou 13 recomendações para que o Estado inicie o processo de reparação aos povos originários de nosso país pelas violências sofridas, mas o Estado não acolheu nenhuma delas. Recentemente, o Ministério da Justiça negou o avanço do processo de reparação aos 14 Aikewara-Suruí por violências sofridas durante o enfrentamento à guerrilha do Araguaia e do caso de Tiuré Potiguara, exilado no Canadá nos anos 1980, anistiados pela Comissão da Anistia em 2014.



Professora me desculpe
Mas eu vou falar
Esse ano na escola
As coisas vão mudar

Nada contra ti
Não me leve a mal
Quem descobriu o Brasil
Não foi Cabral

Pedro Álvares Cabral
Chegou 22 de abril
Depois colonizou
Ninguém trouxe família
Muito menos filho
Porque já sabia
Que ia matar vários índios
Chamando de Pau-Brasil
MC Carol

Orçamentos na perspectiva étnico-racial

Já vimos como o racismo e a discriminação baseados na raça/etnia prejudicam as pessoas negras e indígenas, que são privadas de seus direitos. O **racismo institucional** opera contra a efetividade das políticas públicas de reparação como a demarcação de territórios e as ações afirmativas. As pessoas negras e indígenas também são prejudicadas no acesso às políticas universais, como saúde e educação. Por isso a garantia de orçamento público para fortalecer o combate ao racismo é tão fundamental para o país. O orçamento deve refletir o que está previsto na legislação, nas políticas nacionais e nos estatutos, entre outros marcos legais, incluindo tratados internacionais.

Se por um lado, esses planos, programas e marcos legais representam avanços, por outro, os recursos para a execução destas políticas equivalem a apenas 0,08% do orçamento geral. Isso faz com que tenhamos resultados aquém do esperado.

Ainda há muito para avançar. Observa-se que apesar de alguns esforços em avançar nas políticas com viés de **reparação histórica**, como é o caso das políticas afirmativas, os esforços ainda são muito insuficientes. Para a real implementação da lei 10.639, por exemplo, é necessário investir na formação de professores e na reformulação dos materiais didáticos. As políticas de regularização das terras de comunidades quilombolas e indígenas, por exemplo, caminham muito lentamente, pois não há recursos suficientes para os estudos de reconhecimento e pagamento de indenizações. Também são escassos os estudos e dados estatísticos oficiais sobre os estudantes cotistas nas universidades e serviço público; o Programa Juventude Viva não produziu nenhuma mudança nas estatísticas de mortes de jovens negros e a SEPPIR não teve fôlego para efetivar sua atribuição de pautar a questão racial em todos os órgãos de governo.

No caso dos indígenas, as políticas desenvolvidas após a Constituição de 1988 foram insuficientes para a superação da violação de direitos destes povos. Além da **Fundação Nacional do Índio (FUNAI)**, também há políticas públicas em outros órgãos, como a saúde indígena no Ministério da Saúde, a

O **racismo institucional** acontece quando agentes das instituições públicas não oferecem um serviço adequado a uma pessoa que precisa de atendimento, por conta de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Está é uma prática que discrimina pessoas de grupos raciais ou étnicos, que terminam em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado.

A **reparação histórica** é uma ideia que traz uma busca uma justiça ampla, entendendo que as violências possuem consequências ao longo do tempo e por isso existe a necessidade de reparação dos danos causados aos grupos, étnicos, por exemplo, mesmo que já tenha se passado muito tempo, mesmo que a reparação chegue apenas às gerações recentes ou futuras que não foram pessoalmente vítimas da violação.

Em 2016, por exemplo, a **FUNAI** gastou somente 25 reais por indígena para realização de políticas como a de proteção dos territórios e desenvolvimento sustentável das comunidades.

assistência técnica para povos indígenas no Ministério de Desenvolvimento Agrário, ou a educação indígena no Ministério da Educação. No entanto, estas políticas não são efetivas: o orçamento direcionado aos indígenas corresponde a 0,19% do orçamento geral. O racismo institucional também contribui para esta ineficiência: as políticas de saúde e educação indígena, por exemplo, quando executadas no plano local, precisam enfrentar ainda extremo preconceito contra os indígenas.

No caso dos povos e comunidades tradicionais, há algumas conquistas formais, resultado da participação destes grupos em espaços institucionais de participação, como as conferências nacionais. Porém, na prática, o orçamento público não deu conta de responder às necessidades dessas populações. Além disto, embora este público apareça nas metas do Plano Pluri-Anual (PPA), somente uma pequena parte do orçamento é específica para eles, o que dificulta muito o monitoramento pela sociedade civil.

Devido à precária condição de vida e de violações de direitos que as comunidades indígenas ainda sofrem, são várias as necessidades que elas apresentam para que possam chegar a ter uma vida digna. Assim, as demandas do movimento indígena vão desde a demarcação de seus territórios, o respeito à economia local e todas as formas de autonomia, uma educação diferenciada que leve em conta os saberes e a língua de seu povo, a criação de direitos socioambientais que levem em conta as especificidades de cada povo, suas simbologias, seus modos de vida e saberes tradicionais.

A análise de classe, raça e gênero

Quando se analisa os problemas sociais, propõe-se olhar para as desigualdades a partir do tripé '**raça, classe, gênero**'. Pensar que estas três características devem orientar a formulação das políticas públicas é bastante positivo, pois articula muitas dimensões das opressões sofridas.

Dentro disso, há também uma ideia de que, ao resolver o problema das classes sociais apenas, 'automaticamente' seriam solucionadas as desigualdades



Sueli Carneiro é uma filósofa, escritora e ativista antirracismo. É considerada uma referência nacional quando se pensa a questão do feminismo e do racismo no Brasil. Segundo ela: "A mulher negra é a síntese de duas opressões, de duas contradições essenciais: a opressão de gênero e a de raça. Isso resulta no tipo mais perverso de confinamento. Ser mulher negra é experimentar essa condição de asfixia social."

de raça e gênero; ou, que as questões de raça e gênero poderiam desarticular os movimentos de trabalhadores e outros movimentos sociais. Do outro lado, movimentos negros e movimentos de mulheres, especialmente os que se identificam com o pensamento liberal, colocam a questão de classe em segundo plano.

A nossa perspectiva é que não é possível analisar as desigualdades sociais de forma separada, pois a própria formação do capitalismo reforçou estas práticas no mundo. No que se refere ao racismo, estudiosos apontam que sem a escravidão não teria havido acúmulo de capital para que o capitalismo chegasse ao ponto que estamos. Foi à custa do trabalho “não pago” dos africanos e outros povos colonizados e da existência de escravos que um país conquistava seu crédito bancário e incrementava suas riquezas. A integração dos negros na sociedade se deu de maneira subalterna, seguindo a herança da sociedade escravista.

Com relação ao gênero se passa o mesmo. O trabalho feminino foi explorado nos primórdios do capitalismo – da mulher branca pobre, explorou-se o trabalho doméstico não pago ou com pagamentos baixos, nas fábricas, e o trabalho das crianças, também com baixíssima remuneração; da mulher negra, o trabalho doméstico e nos campos, bem como o seu próprio corpo, seja pelo controle da força de trabalho, seja pelo controle do leite e da reprodução. Atualmente, as mulheres ainda trabalham mais e ganham menores salários, mesmo com escolaridade maior que as dos homens.

Os três conceitos, raça, classe e gênero, são faces emaranhadas das desigualdades históricas e contemporâneas. Neste sentido, é impossível pensá-los de forma separada, ou priorizar um destes aspectos. Os três são faces emaranhadas das desigualdades do passado e do presente.

Por exemplo, hoje, a mobilidade social ainda é mais viável para os pobres brancos do que os pobres negros. Os trabalhadores ocupados de cor preta ou parda ganhavam, em 2015, em média 59,2% do rendimento recebido pelos trabalhadores de cor branca. Já as mulheres trabalham 14% a mais que os homens (em termos de horas) e ganham em média 30% menos, nas mesmas funções. Esses processos demonstram que raça e classe não podem ser analisadas separadamente.

Neste capítulo, vimos:

- A importância do reconhecimento por parte dos governos da diversidade de sujeitos políticos. Cada sujeito e coletividade é impactada de forma específica pelos sistemas de opressões e desigualdades.
- A desigualdade que sofrem as mulheres e as pessoas negras e indígenas são chamadas de desigualdade de gênero e raça. São construções sociais, não podem ser explicadas a partir da biologia, e sim a partir de processos históricos e sociais.
- Existem diferentes coletividades e os múltiplos sujeitos políticos: homens e mulheres brancos, negros e indígenas, povos tradicionais e quilombolas, pessoas com diversos corpos, identidades de gênero e orientações sexuais.
- Há violências derivadas de sistemas de opressão: o racismo, o etnocídio, o machismo, a transfobia, a lesbofobia e a homofobia.
- As pessoas também podem ser discriminadas nas instituições, que reproduzem o racismo e o machismo institucional (violências institucionais).
- Para analisar e agir sobre as desigualdades, é necessário considerar de forma mais completa possível a complexidade das pessoas. Não há como fazer um planejamento que incida sobre a desigualdade racial sem pensar em gênero. A interseccionalidade e o tripé raça, classe e gênero são cruzamentos entre várias categorias com o objetivo de abarcar essa complexidade.
- O orçamento público precisa ser interseccional e destinar recursos específicos para setores e grupos específicos, para que certas desigualdades sejam revertidas.

Algumas perguntas



Quais são as principais reivindicações dos movimentos de mulheres, dos movimentos negros e dos movimentos indígenas? Você conhece outros movimentos sociais que tenham em suas pautas a questão da identidade?

O que é interseccionalidade?

É possível dizer que todas as mulheres (brancas, negras, indígenas, quilombolas, com deficiência, lésbicas, trans, etc.) possuem as mesmas necessidades? Como o orçamento público pode melhorar ou piorar a vida delas?

O que é identidade de gênero? E orientação sexual?

Qual é o papel do Estado em relação aos diferentes setores (população negra, indígena, populações tradicionais, juventude, etc)?

Você consegue pensar em exemplos de racismo institucional?

Glossário



Ações afirmativas: ou políticas afirmativas, são políticas públicas destinadas a reparar as desigualdades sociais e práticas discriminatórias praticadas nas instituições públicas e privadas.

Bioma: espaço geográfico caracterizado por um tipo clima, vegetação, solo e a altitude específicos.

Colonização europeia: se deu a através da presença dominadora e exploratória dos portugueses e espanhóis no que hoje é a América do Sul e dos ingleses e franceses na América do Norte a partir no início do século XVI.

Diáspora africana: é o nome dado ao processo que envolvia a imigração forçada de homens e mulheres do continente africano para outras regiões do mundo dentro dos navios negreiros.

Femicídio: é a instância última de controle da mulher pelo homem: é quando um homem assassina uma mulher por pensar que ele tem domínio sobre seu corpo.

Genocídio: a destruição e o assassinato de um grupo cultural ou identitário. O **etnocídio** é um conceito parecido, mas se refere à destruição de uma cultura, expropriação do seu território, destruição de materiais, idioma e símbolos.

Identidade de gênero: a forma como o indivíduo se reconhece, ou seja, se a pessoa está identificada com o gênero masculino, feminino ou não binário.

Identidades políticas: por meio de suas identidades, as pessoas formulam e reivindicam direitos, baseados nas violações que sofrem diariamente.

Interseccionalidade: é uma abordagem que cruza diversos fatores, como gênero, raça e classe, procurando ver como há uma intersecções entre os sistemas de opressão, dominação e discriminação.

LGBTI: sigla do movimento social que levanta as bandeiras das lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transgêneros, transexuais e intersexuais.

Machismo: é quando o poder dos homens é exercido sobre as mulheres.

Misoginia: significa ódio às mulheres.

Orientação sexual: é a forma como adultos de relacionam afetiva e sexualmente com outros. A orientação sexual independe da identidade de gênero.

Políticas de segregação e assimilação: políticas fundamentais para perpetuar as populações negras e indígenas em situação de desigualdade em relação à população branca, como por exemplo, as políticas de “branqueamento” da população.

Pluriétnico: algo formado por muitas etnias ou grupos étnicos. Etnias são grupos que compartilham de uma história, tradições, conhecimentos, técnicas, habilidades, língua, comportamento e que se identificam como sendo de um mesmo grupo.

Racismo institucional: acontece quando agentes das instituições públicas não oferecem um serviço adequado a uma pessoa que precisa de atendimento, por conta de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Está é uma prática que discrimina pessoas de grupos raciais ou étnicos, que terminam em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado.

Reparação histórica: é uma ideia que traz uma busca uma justiça ampla, entendendo que as violências possuem consequências ao longo do tempo e por isso existe a necessidade de reparação dos danos causados aos grupos, étnicos, por exemplo, mesmo que já tenha se passado muito tempo, mesmo que a reparação chegue apenas às gerações recentes ou futuras que não foram pessoalmente vítimas da violação.

Sistema patriarcal: também chamado de patriarcado, é um sistema em que há dominação por parte do homem adulto sobre as mulheres e crianças. Este poder se expressa na organização política, nos privilégios e no controle das propriedades.

Saiba mais



INESC - Vamos falar sobre gênero, raça e etnia?

<https://www.youtube.com/watch?v=kYhCrFD1mis>

INESC - Racismo e igualdade Racial

https://www.youtube.com/watch?v=w_ArJJPa3pU

INESC: Injustiça Fiscal em Terras Quilombolas

<https://www.youtube.com/watch?v=eN6lvUAzYzk>

Sete motivos pelos quais precisamos de justiça fiscal para promover os direitos das mulheres:

<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/sete-motivos-pelos-quais-precisamos-de-justica-fiscal-para-promover-os-direitos-das-mulheres>

Dossiê Violência contra as mulheres – Agência Patrícia Galvão

<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/>

O que é feminismo interseccional? - Djamila Ribeiro

<https://www.youtube.com/watch?v=P88Ln07WyAI>

“Grávida, pobre e negra” – Quando a violência e omissão obstétrica matam e parir vira uma questão de coragem

<http://blogueirasnegras.org/2014/04/24/gravida-pobre-e-negra-quando-a-violencia-e-omissao-obstetrica-matam-e-parir-vira-uma-questao-de-coragem/>

Consciência política: Sueli Carneiro, diretora do Geledés, acredita no movimento social para enfrentar a discriminação

<https://revistatrip.uol.com.br/tpm/consciencia-politica>

Racismo e negritude - reportagem especial da Rádio Câmara

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEMESPECIAL/506613-RACISMO-E-NEGRITUDE-%E2%80%93-VIOLENCIA-CONTRAJOVENS-NEGROS-BLOCO-4.html>

8 de Março para Luana e Veronica

<http://www.inesc.org.br/artigos/8-de-marco-para-luana-e-veronica>

O que são ações afirmativas?

<http://gemaa.iesp.uerj.br/o-que-sao-aco-es-afirmativas/>

As cotas para negros: por que mudei de opinião por William Douglas, juiz federal (RJ)

<https://www.geledes.org.br/cotas-para-negros-por-que-mudei-de-opinioao/#gs.m6lq8RU>

Direito à cidade, esfera pública e as mulheres

<http://www.inesc.org.br/artigos/direito-a-cidade-esfera-publica-e-as-mulheres>

Estatuto da Igualdade Racial

<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/estatuto-da-igualdade-racial/view>

MC Xuxu: funkeira, travesti e feminista na luta contra o preconceito

<https://www.revistaforum.com.br/2014/08/20/mc-xuxu-funkeira-travesti-e-feminista-contr-o-preconceito/>

O que é racismo estrutural?

<https://www.youtube.com/watch?v=PD4Ew5DIGrU>

Especial Quilombolas

<http://apublica.org/especial-quilombolas/>

Cristiane Sobral - Não vou mais lavar os pratos

<http://150.164.100.248/literafro/data1/autores/44/textosselecionados2.pdf>

MC Carol - Não Foi Cabral

<https://www.youtube.com/watch?v=Hfkkeo-Vmc8>

Thabata Lorena – Super heroína

<https://www.youtube.com/watch?v=XuKHAXZBp8c>

Filme: Que horas ela volta?

Anna Muylaert, 2015



PILAR V

PARTICIPAÇÃO POPULAR

O que veremos neste capítulo?

- Introdução
- A participação na constituição de 1988
- Controle social e os seus instrumentos
- Participação no Ciclo Orçamentário
- Democracia – Representativa, participativa, direta
- Participação como processo educativo
- A participação e as desigualdades
- Fatores que dificultam ou impedem a participação e o controle social

Introdução

A participação não é uma ideia solta no ar, desconectada das outras questões sociais. A participação acontece na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir). O desejo de participar está nas nossas utopias e sonhos de cada dia.

A demanda por participação sempre esteve presente em diferentes períodos e de diversas formas. Participar significa **incidir** politicamente nas questões que dizem respeito à vida concreta das pessoas. Para isso, é necessário interferir nos processos de tomada de decisão do Estado e dos governos. Esta incidência pode ser por meio de **espaços institucionais** de participação, ou por **espaços não institucionais**. Vamos analisar aqui a participação institucionalizada.

No Brasil, pode-se dizer que a **participação institucionalizada** começa nos anos 1930 com o Conselho de Política Pública de Educação e de Saúde. Estes conselhos iniciais tinham perfis mais técnicos e quem participava não eram organizações sociais e sim de indivíduos “notáveis” (pessoas que, por privilegiada condição econômica ou social, conseguiam ser influentes no meio político).



Espaços institucionais são espaços ligados ao Estado ou partes dele. Por exemplo, conselhos ou conferências. Já os **espaços não-institucionais** são espaços organizados por grupos sociais, sem ligação com o Estado, como por exemplo, mobilizações, marchas, jornadas, negociações de pautas com o Estado, etc.

O **estado de exceção** acontece quando os direitos e garantias constitucionais são suspensos pelas autoridades. Neste período as organizações políticas foram proibidas e perseguidas, assim, passam a sobreviver e a agir na “clandestinidade”. No Brasil, durante a ditadura, houve diversas formas de luta organizada, entre os grupos destacam-se a Ação Libertadora Nacional (ALN), a Vanguarda Popular Revolucionária (VRP), o Partido Comunista do Brasil e o Partido Comunista Brasileiro.

Entre 1964 e 1985 o Brasil viveu um regime político, a ditadura militar, que suspendeu a maior parte dos direitos políticos de participação, criando assim um **estado de exceção**. Por isso, apenas a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 os movimentos sociais reapareceram e novos surgiram inspirados, principalmente, na proposta pedagógica criada por Paulo Freire, de **educação popular**; e na **teologia da libertação**, pois as comunidades eclesiais de base reuniram boa parte dos movimentos operário e camponês durante o período de exceção.

No final da década de 1970, com a ditadura já enfraquecida, surgem várias experiências em todo o Brasil dos conselhos populares, como estratégia de participação popular. Um exemplo foram os conselhos populares de saúde e de habitação, ativos principalmente em São Paulo. Estes conselhos foram construídos pelos movimentos populares, que atuavam negociando ou criando tensões com o poder público. Eram fundamentados nos princípios da **autonomia** e **autogestão** e tinham a **democracia de base** como valor central.

Esses conselhos foram enfraquecidos quando o Poder Executivo passou a criar os conselhos comunitários. Seu objetivo era auxiliar na administração municipal e mediar as relações dos governos com os movimentos. Eram formados por grupos que apoiavam a administração municipal, atuavam como apaziguadores e muitas vezes praticavam a cooptação de lideranças.

Estes processos influenciaram a elaboração da nova Constituição, colaborando para que nas diretrizes do novo documento, se incorporasse a participação da população nos desenhos das políticas públicas. que definem que as políticas públicas devem incorporar **a participação** em seus desenhos.

A participação na constituição de 1988

Como vimos, a Constituição de 1988 reconheceu e universalizou diversos direitos. Um deles o **direito à participação**. Este direito pode ser exercido:

- Fora das instituições: tendo como base a liberdade de organização e manifestação.

A **Teologia da Libertação** surgiu da expressão do movimento social e religioso de cristãos comprometidos com a questão dos oprimidos/as e trabalhadores/as. Foi muito atuante na América Latina, principalmente no Brasil, chegando a ter milhões de adeptos. Lutavam pelo poder popular, pela libertação dos oprimidos e das oprimidas realizada pela conquista da autonomia, se aproximando muitas vezes da visão anticapitalista.

A **autonomia** é a aposta em que as pessoas podem tomar as próprias decisões, sem precisar delegar a política para profissionais e especialistas. A autogestão é uma forma de organização feita pelos/as próprios/as participantes de um espaço, como uma terra produtiva, uma fábrica ou uma empresa. A **democracia de base** é uma forma de organização em que os processos de decisão não acontecem alto da estrutura. Por exemplo, na nossa democracia, a decisão é tomada pelos políticos. Nossa **participação** é apenas votar, para escolher quais políticos tomarão essas decisões. Na democracia de base, as escolhas importantes seriam feitas por toda a população.

- Dentro das instituições: por meio de conselhos, conferências, audiências públicas, etc.

A participação dentro das instituições, construída principalmente depois da **Constituição de 1988**, é um avanço significativo para que o Estado seja mais democrático e para que o direito a participar seja exercido.

O processo de participar, dentro ou fora das instituições, abre espaço para que a diversidade de sujeitos políticos seja reconhecida. A sociedade é complexa e é necessário que vários olhares possam ter lugar. Para que isso aconteça, as pessoas foram criando formas de participações. Por exemplo: o movimento feminista, movimento negro, camponês, criança e adolescente, idoso, juventude, pessoas com deficiência, etc. O processo de construção de outra forma de pensar e de fazer política é fundamental.

Dentro das instituições, há inúmeros espaços de participação, em especial os **Conselhos de políticas** e as **Conferências**. No entanto, mesmo com o avanço da participação nas políticas sociais, vale ressaltar que, com relação às políticas econômicas, não se criou nenhum mecanismo de participação popular. E, ainda, em momentos como o atual, em que vemos a perda de direitos, é necessário ficar atento que, mesmo os espaços de participação que existem hoje são frágeis e sujeitos às vontades dos/as governantes em questão.

Controle social e os seus instrumentos

A força da sociedade civil, das organizações e dos grupos é determinante para a construção de políticas com mais participação. Podemos pensar em quais mecanismos levam a esse aprofundamento da democracia, a partir da participação.

O **controle social** é um instrumento de participação dos cidadãos e das cidadãs, de promoção de transparência e combate à corrupção, por meio do **controle dos gastos públicos**.

A **Constituição de 1988** criou também instrumentos de democracia direta que são os plebiscitos, referendos e elaboração de projetos de lei de iniciativa popular.

Logo mais, veremos do que se trata cada um desses espaços.

O controle social e a participação são interligados, são partes do mesmo processo. Isso não aconteceria sem a existência de espaços de participação, e pessoas e organizações dispostas a acompanhar as ações do Estado.

Realizar controle social significa:

- **participar da formulação e execução** das políticas públicas, conferindo a máxima aplicação de recursos disponíveis;
- **avaliar a progressividade** do sistema tributário;
- **verificar a correta aplicação** dos recursos públicos;
- **propor melhorias e mudanças** nas políticas públicas, incluindo medidas de inclusão de grupos sistematicamente discriminados (mulheres, negros, indígenas, povos e comunidades tradicionais, comunidade LGBTI, pessoas com deficiência, imigrantes, refugiados);
- **dar publicidade** aos recursos recebidos (**transparência e prestação de contas**);
- **verificar a realização progressiva** dos direitos humanos.



Conselhos

Os conselhos de políticas públicas são instâncias formadas por representantes do poder público e da sociedade civil. Sua finalidade é formular e controlar políticas públicas. São importantes canais de participação nas três esferas (federal, estadual e municipal).

O Brasil tem uma experiência inovadora e singular de ter participação de conselhos em várias políticas. Os conselhos têm vários formatos e são compostos por sociedade civil e governo.

Os conselhos devem:

- **definir prioridades** para as políticas;
- **aprovar recursos** destinados à execução dos programas e ações governamentais;
- **fazer o controle social** da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

Os conselhos podem ser:

Quanto à deliberação:

- **Deliberativos** (podem tomar decisões sobre a formulação, as prioridades e o orçamento de certas políticas).
- **Consultivos** (somente são consultados sobre a formulação e as prioridades das políticas).

Quanto à composição:

- **Paritários**, com representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número.
- **Tripartites**, como da saúde, por exemplo, com 25% representantes governamentais, 25% de organizações não governamentais e 50% de usuários do sistema.

E podem também ter somente representantes sociedade civil ou proporções diferentes de representação. É o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que conta com 1/3 de representantes do governo e 2/3 da sociedade civil.

Alguns conselhos são formados de maneira democrática, e são constantemente renovados, especialmente os membros da sociedade civil. Porém, há outros em que a renovação é precária. Nesses, há pouca representação real e seus representantes são indicados pelos governos. Nesses casos, poderá estar havendo equívocos e **cooptação** dos movimentos sociais por parte do Estado, o que pode reduzir os espaços da sociedade civil e das organizações sociais.

Conferências

As conferências são instrumentos de participação da sociedade civil organizada, com representantes governamentais. Seu objetivo é aprimorar políticas, propor novos planos e avaliar o que já foi feito. Podem ser convocadas pelos governos ou, na ausência dessa convocação, serem chamadas pelos movimentos organizados. Podem ter caráter deliberativo e/ou consultivo.

De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais mais de 100 aconteceram entre 2003 e 2015 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional (saúde, educação, assistência, mulher, igualdade racial, segurança alimentar, desenvolvimento agrário, idoso, meio ambiente, cidades, juventude, entre outros). Aproximadamente, dez milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional. As etapas preparatórias (municipais, territoriais, temáticas) são momentos importantes e ricos no processo de uma conferência. É nelas que o debate se intensifica, tanto nos temas nacionais como nos locais, proporcionando ao cidadão oportunidade de propor soluções para os problemas da sua cidade, estado e do país.

A **cooptação política**

ocorre quando o Estado procura incorporar pessoas de movimentos sociais ou organizações que o questionam. Dessa forma, as pessoas acreditam que poderão mudar as estruturas por dentro e deixam de denunciar e combater as violações realizadas pelo Estado.

No Brasil, até 2016 foram realizadas mais de 150 **conferências nacionais**. A maioria delas foi realizada entre 2003 e 2016. Abrangeram 40 setores, em níveis municipal, regional, estadual e nacional. Mobilizaram cerca de dez milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas.

BALANÇO

Um estudo do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj) que procurou medir o impacto da participação popular na atividade legislativa **constatou que um quinto dos projetos de lei e quase metade das propostas de emenda constitucional que tramitavam no Congresso em outubro de 2009 apresentavam forte convergência com deliberações de alguma conferência.** A convergência é mais intensa no período entre 2003 e 2011: mais de dois terços das leis e 90% das emendas constitucionais que foram aprovadas em convergência com diretrizes das conferências. As deliberações das conferências que não se transformaram em decretos ou projetos de lei, no mínimo, se incorporaram à agenda de discussões do governo.

Uma segunda etapa da pesquisa demonstra que a criação de conselhos e realização de conferências específicas sobre políticas públicas pelos direitos humanos e de grupos tradicionalmente discriminados também se refletiram no legislativo. Resultados preliminares do estudo mostram que projetos de lei com este foco correspondiam a 18% do total que tramitava no Congresso no final de 2009.

Participação no Ciclo Orçamentário

Quando abordamos o tema da participação no ciclo orçamentário, além das leis que vimos na primeira parte da cartilha (PPA, LOA, LDO) nos referimos, também, ao **acompanhamento setorial** realizado pelos conselhos, tais como, saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e nutricional, criança e adolescente, juventude, igualdade racial, políticas para as mulheres etc. Como mencionamos, **uma das funções dos conselhos é fiscalizar o uso dos recursos públicos nas políticas, de maneira quantitativa e qualitativa.**

Acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual

Em relação à participação específica nas leis que compõem o ciclo, é possível o acompanhamento da elaboração do PPA. É necessária a atenção às datas de cada uma das leis, conforme apresentado nos capítulos anteriores. Neste instrumento de planejamento, deve constar metas e prioridades da administração para os quatro anos seguintes. Além disso, para construção, apreciação e votação do Plano, devem estar previstos espaços de escuta da sociedade quanto às políticas que serão propostas.

O mesmo deve ocorrer com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que são anuais e, após apresentadas, precisam ser apreciadas não apenas pelos representantes, mas também em **audiências públicas** pela sociedade.

No Brasil há a experiência do **Fórum Interconselhos**, que reúne diversos conselhos setoriais e organizações representativas da sociedade civil para acompanhar a elaboração e o monitoramento da execução dos Planos Plurianuais – PPA. Criou agendas temáticas e transversais para facilitar o acompanhamento. Neste momento, com as radicais mudanças ocorridas a partir de 2016, não se sabe como será ou se haverá funcionamento desse Fórum.

Contudo, não se pode reduzir a participação no ciclo orçamentário às instâncias que já existem. São necessárias mobilizações para que aconteçam mais audiências públicas, desde a fase de formulação, no Poder Executivo, e não só quando as três leis já estejam no Poder Legislativo. Além disso, é necessário que o ciclo possa ser entendido por todos e todas.

O INESC criou a metodologia dos Orçamentos Temáticos (OT), ferramenta que facilita a “leitura” dos dados orçamentários, subdividindo-os em agendas por públicos ou temas. Esta metodologia permite uma maior incidência política por parte de setores organizados, tais como movimentos pelos direitos de crianças e adolescentes, movimentos socioambientais, movimentos negros e LGBTI, etc.

As **audiências públicas** são organizadas pelo Estado para que se apresente ou debata determinada medida ou política pública. São espaços dos quais todos e todas podem participar.

Democracia – Representativa, participativa, direta

A ampliação da democracia depende de vários fatores, entre eles:

1. do resgate da diversidade e da coexistência de diferentes modelos e práticas democráticas;
2. da ampliação de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais;
3. da resistência à possível cooptação, pois pode-se, com isso, legitimar a exclusão social e a repressão das diferenças;
4. da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia direta como complementares, além da convivência de uma multiplicidade de experimentos.

Democracia: Originou-se na Grécia com o seguinte conceito: governo do povo, ou governo de muitos em oposição à monarquia (governo de um sobre todos) ou Oligarquia (governo de alguns sobre todos). À época, a democracia era entendida como uma forma de governo fundamentada em três direitos essenciais dos cidadãos atenienses: igualdade, liberdade e participação no poder.

Democracia representativa: é aquela em que representantes do povo são eleitos direta ou indiretamente pela população para que decidam sobre os rumos do governo e baseia-se no processo eleitoral, pelo qual se confere poder de governo aos representantes ou delegados da comunidade. Nesta acepção de democracia, o poder estatal se concentra nas mãos dos eleitos, com investidura temporária e atribuições pré-determinadas.

Um questionamento histórico da sociedade civil e das organizações sociais é sobre a **legitimidade** da democracia representativa. Os partidos, responsáveis por representar as pessoas, e as eleições (única forma de participação mais ampla nesse modelo), não conseguem refletir a complexidade da nossa sociedade, que tem tantos sujeitos políticos.

Legitimidade é um termo se refere ao reconhecimento de uma instituição ou forma de organização por parte das pessoas submetidas a ela ou que a compõem. O reconhecimento da legitimidade quase sempre implica em adesão e no reconhecimento das decisões dessa instituição como decisões válidas e que devem ser respeitadas.

Há, portanto, uma urgência em construir mecanismos de participação que deem conta da nossa realidade. Esses mecanismos precisam influenciar, de fato, as decisões políticas.

Democracia participativa: propõe maior participação da sociedade em relação às decisões públicas. A participação não é limitada ao voto, mas se estende às várias coletividades em várias instâncias de deliberação, tais como conselhos de formulação e acompanhamento de políticas públicas, conferências, mesas de negociação, ouvidorias e outras formas de participação. No entanto, a democracia participativa tem elementos da democracia representativa, visto que não existe a participação de toda a sociedade e sim de representantes nos espaços participativos.

Democracia direta: é a única forma pela qual não há representação. Os cidadãos e as cidadãs decidem, diretamente, por meio do voto, sobre determinadas questões relevantes ao coletivo. No Brasil a constituição reconhece três instrumentos de democracia direta: plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular.

É importante, ainda, destacar outros conceitos de democracia, mais próximos da emancipação dos sujeitos e das comunidades, como por exemplo, a democracia de alta intensidade apresentada por Boaventura de Sousa Santos. Para ele, a democracia tem de ser **anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal**, combater de frente a ideia de patrimônio privado, com a participação real, e na proporção em que aparecem na sociedade, de homens e mulheres, indígenas, brancos/as e negros/as, povos tradicionais, trabalhadores e trabalhadoras, entre outros. **Ou seja, o reconhecimento e o combate às desigualdades devem estar no centro do sistema democrático.**



Boaventura de Sousa Santos

é um sociólogo português dedicado a compreender o funcionamento do sistema capitalista contemporâneo e propor uma crítica que englobe outras formas de opressão além da econômica, como o controle e extinção dos saberes e modos tradicionais de vida que não se encaixam no capitalismo.

Estas três palavras se referem à posições políticas de enfrentamento. Um movimento social anticapitalista é um grupo que não aceita que o capitalismo é a melhor maneira da sociedade se organizar, então propõe novas formas de organização. É uma posição de crítica uma sociedade com pouquíssimos ricos e muitos pobres. A postura anticolonialista é uma crítica a como o processo de colonização foi prejudicial para as sociedades colonizadas, e procura encontrar e combater as heranças dessa dominação. É uma crítica ao racismo. A postura antipatriarcal crítica o machismo e a misoginia na sociedade, propondo formas de diminuir ou acabar com as desigualdades entre homens e mulheres.

Participação como processo educativo

Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos aqueles que integram os processos de participação. Participar é disputar sentidos e significados, é aprender a ser cidadão e cidadã.

Podemos dizer que a participação tem duas dimensões interligadas e que interagem de forma permanente: a **dimensão política** e a **pedagógica**.

A participação é, antes de tudo, a **partilha do poder** e o **reconhecimento do direito a interferir** de maneira permanente nas decisões políticas. Essa é a dimensão política.

É também a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos se refletem no espaço público. Diz respeito ao modo como esses ‘grupos’ se percebem como cidadãos e cidadãs. Essa é a dimensão pedagógica.

Para pensar este processo, escolhemos a **pedagogia da participação popular**, que se caracteriza por:

- Buscar a democratização radical (que reconhece diferenças e luta contra desigualdades) e à transparência nas relações entre Estado e sociedade;
- Construir processos educativos voltados para a cidadania ativa (constituída por pessoas que participam da vida política de suas comunidades);
- Levar em conta a autonomia de sujeitos envolvidos;
- Promover que os atores e atrizes da sociedade civil se apropriem de instrumentos que os/as capacitem para atuar na formulação, na execução, na gestão, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas;
- Ter habilidade para construir valores éticos; e

“(…) O abismo entre representantes e representados nunca foi tão grande. Hoje na política, tudo se compra, tudo se vende, por isso a corrupção é uma chaga tão grande.”

(Boaventura de Souza Santos).

Pedagogia da participação popular é um termo cunhado por Pedro Pontual em seus estudos sobre os projetos de educação de jovens e adultos Mova/SP e sobre o orçamento participativo.

- Procurar viabilizar a interlocução entre atores e atrizes governamentais e sociais, mirando a construção de um sistema realmente democrático e com muitas facetas.

A criação de espaços e de canais de participação ainda não é suficiente para considerar que existe uma efetiva participação democrática no Estado. São necessárias, também, as condições para que esta participação ocorra de fato, oferecendo **formação**, da sociedade civil e do Estado, para o exercício da prática de gestão pública participativa.

A participação e as desigualdades

Como vimos, a sociedade brasileira ainda está atravessada por elementos da nossa cultura política do passado. No presente, muitas discriminações do passado se mantêm, e são realidades que participação deveria enfrentar. Estas desigualdades terminam se refletindo nos próprios mecanismos de participação que existem hoje.

BALANÇO

Nos 8 anos do governo Lula, 2003 a 2010, foram mapeados 73 conselhos nacionais sendo que a representação masculina era de 56% e a feminina de 25,9%. O restante não se conseguiu identificar o sexo em função do nome que pode ser tanto de homem como mulher.

Pesquisa realizada pelo POLIS/INESC com apoio do IPEA

Ou seja, mesmo nos espaços oficiais de participação, ainda são mal representados os diversos setores, como as mulheres, a população negra e indígena, as periferias urbanas, o meio rural, a juventude, as pessoas com deficiências e os chamados “pobres”.

Portanto, encontramos o mesmo problema no Estado (democracia representativa) e nos conselhos e conferências (democracia participativa). Mas podemos constatar que a participativa, no que diz respeito à presença das mulheres, avançou mais que a representativa. **Nos conselhos temos no mínimo 25,9% de mulheres, mas na Câmara dos Deputados temos apenas 8%.**

Não podemos analisar essa questão em relação à população negra simplesmente porque essas informações não estão disponíveis. Como enfrentar uma desigualdade se não temos informações sobre ela? Vale aqui uma observação importante. O fato de não se ter informações sobre quem participa desses espaços reflete que esta não é uma preocupação de quem organiza a participação dentro das instituições (como os conselhos e as conferências).

Vale aqui algumas perguntas:

- Os instrumentos de participação, como foram pensados e concretizados, podem vir a ser espaços políticos de enfrentamento das desigualdades ou pertencem a uma estrutura política que os limita?
- Quais interesses e grupos estão hoje representados nos espaços participativos?
- Estes espaços são suficientemente receptivos a “novos sujeitos” que se inserem no debate político ou se cristalizaram sempre com os mesmos?
- Se todos os elementos que criticamos na democracia representativa estão presentes de certa forma na participação nas instituições é possível pensá-la como estratégia na construção de uma nova cultura política?
- É possível “explorar” estas contradições da participação, ao mesmo tempo enfrentar seus dilemas e transformá-la em força política de resistência a modelos políticos autoritários, discriminatórios e excludentes?

Fatores que dificultam ou impedem a participação e o controle social

O antídoto para tal seria a democracia radical ou de alta intensidade, segundo Boaventura de Souza Santos, de forma que as organizações locais e seus projetos sejam mais valorizadas, pois quanto mais comunitário ou mais micro for o espaço, maior será a possibilidade de participação social independente e voltada para a defesa de interesses coletivos e públicos. Mas no Brasil, onde o poder oligárquico se estende do local ao nacional e vice-versa isso é possível?

Uma forma de viabilizar a participação para que seja efetiva, e realmente seja educativa e transformadora, é a escolha pela **ação no espaço local**, fazendo conexões com mecanismos regionais e nacionais para produzir políticas públicas de Estado. Lembrando que participação e mobilização são etapas do mesmo processo.

A participação que une liberdade e responsabilidade se baseia na ideia de uma **cultura política emancipatória**. Esses valores definem a ética das relações pessoais e, também, a eficácia das decisões tomadas nas instâncias participativas.

São características de uma cultura política emancipatória:

- a participação;
- a transparência;
- o diálogo;
- o compartilhamento do poder;
- a responsabilidade coletiva;
- a eficácia das decisões.
- o reconhecimento do outro

Sistema integrado de participação popular

Para que a participação possa cumprir a dimensão do que desejamos e ao mesmo tempo dialogar com os dilemas atuais da democracia, devemos pensá-la como um **sistema integrado de participação popular**. Este sistema deve ter as seguintes diretrizes:

1. O objetivo geral da participação é a **partilha de poder do Estado com a Sociedade**. Ou seja, que a gestão das políticas públicas seja **democrática**, a partir da plena realização de todos os direitos humanos (políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e da implantação de um modelo de desenvolvimento que respeite as diversidades, as culturas, as potencialidades, o ambiente, a distribuição de riquezas e a construção de uma sociedade justa, igualitária e libertária.
2. A participação pressupõe que os espaços institucionais de participação devem poder **deliberar** (tomar decisões), devem ser **autônomos, laicos** (não ser atrelado a nenhuma religião) e **suprapartidários** (abarcando pessoas de todos os partidos, com diversas opiniões); devem ter liberdade para escolher **representantes que não sejam parte do governo**; devem ter **financiamento público**; e devem **promover a transparência** e o pleno acesso às informações públicas. Além disso, o Poder Executivo deve respeitar as recomendações e deliberações aprovadas pelos mecanismos de participação.
3. **Os espaços de participação devem priorizar a presença/representação dos/as usuários/as das políticas públicas.**
4. Os mecanismos de participação devem ter regulamentação apropriada, estabelecendo:
 - as formas de articulação entre os diversos espaços e mecanismos de participação;
 - as questões sobre as quais poderá deliberar;

- os instrumentos que obrigarão o Poder Executivo a seguir as deliberações.
5. A participação deverá viabilizar e estimular a participação de todo/a e qualquer cidadão/ã, de forma descentralizada, horizontalizada e sem hierarquias. Deve ter como estratégia central a incorporação de **sujeitos políticos** até hoje sub-representados nos espaços de decisão. Citamos especialmente **as mulheres, os negros/as, os/as indígenas, as populações rurais, as pessoas com deficiências e as pessoas não heterossexuais**.
 6. A participação deve **romper** a fragmentação das políticas públicas. Deve evidenciar que não existe oposição entre política social e política econômica, entre **caráter técnico e político das decisões**. Neste sentido, é essencial a criação de espaços institucionais de participação para definir onde e como os recursos públicos serão alocados.

A participação precisa ser política, portanto precisa de conteúdo e estratégias. É necessário renovar sempre o **conteúdo político da participação** pois, sem ele, apenas ocupa-se espaços dentro das instituições que nada servem para as causas, utopias, desejos e sonhos. **Participar vale a pena, desde que seja uma participação que desafie as estruturas arcaicas do nosso Estado e sociedade.** Sem isso corre-se o risco de apenas reproduzir as estruturas que sustentam uma sociedade desigual como a brasileira.

Neste capítulo, vimos:

- A participação popular significa incidir e interferir nas decisões que o governo toma sobre a vida das pessoas.
- Um pouco sobre a história da participação institucional no Brasil. Também vimos o que a Constituição de 1988 diz a esse respeito.
- O que é democracia, democracia representativa, democracia participativa e democracia direta.

- A dimensão política e pedagógica da participação popular. A importância, neste contexto, da pedagogia da participação popular, que busca fortalecer a autonomia dos sujeitos políticos.
- Dentro dos espaços de participação institucionais também são reproduzidas as desigualdades da sociedade. A importância de mudar essa realidade a partir da democracia radical.
- É possível pensar em um sistema integrado de participação popular, com diretrizes democráticas, conteúdo e estratégia.

Algumas perguntas

Procure exemplos de espaços de participação popular dentro das instituições e também fora das instituições.



Os termos 'partilha do poder' e 'gestão democrática' te remetem a que? Você considera que já participou de algum processo de tomada de decisão coletiva?

O que você entende como cooptação política?

Glossário



Anticapitalismo é um grupo que não aceita que o capitalismo é a melhor maneira da sociedade se organizar, então propõe novas formas de organização. É uma posição de crítica uma sociedade com poucos ricos e muitos pobres.

Anticolonialismo: é uma crítica a como o processo de colonização foi prejudicial para as sociedades colonizadas, e procura encontrar e combater as heranças dessa dominação. É uma crítica ao racismo.

Antipatriarcalismo: crítica o machismo e a misoginia na sociedade, propondo formas de diminuir ou acabar com as desigualdades entre homens e mulheres.

Audiências públicas: são organizadas pelo Estado para que se apresente ou debata determinada medida ou política pública. São espaços dos quais todos e todas podem participar.

Autogestão: é uma forma de organização feita pelos/as próprios/as participantes de um espaço, como uma terra produtiva, uma fábrica ou uma empresa.

Autonomia: é a aposta em que as pessoas podem tomar as próprias decisões, sem precisar delegar a política para profissionais e especialistas.

Cooptação política: ocorre quando o Estado procura incorporar pessoas de movimentos sociais ou organizações que o questionam. Dessa forma, as pessoas acreditam que poderão mudar as estruturas por dentro e deixam de denunciar e combater as violações realizadas pelo Estado.

Democracia de base: é uma forma de organização em que os processos de decisão não acontecem alto da estrutura. Por exemplo, na nossa democracia, a decisão é tomada pelos políticos. Nossa participação é apenas votar, para escolher quais políticos tomarão essas decisões. Na democracia de base, as escolhas importantes seriam feitas por toda a população.

Espaços institucionais de participação popular: são espaços ligados ao Estado ou partes dele. Por exemplo, conselhos ou conferências.

Espaços não-institucionais: são espaços organizados por grupos sociais, sem ligação com o Estado, como por exemplo, mobilizações, marchas, jornadas, negociações de pautas com o Estado, etc.

Estado de exceção: é quando os direitos e garantias constitucionais são suspensos pelas autoridades. É uma ideia em oposição ao Estado de direito.

Legitimidade é um termo se refere ao reconhecimento de uma instituição ou forma de organização por parte das pessoas submetidas a ela ou que a compõem. O reconhecimento da legitimidade quase sempre implica em adesão e no reconhecimento das decisões dessa instituição como decisões válidas e que devem ser respeitadas.

Teologia da Libertação: surgiu da expressão do movimento social e religioso de cristãos comprometidos com a questão dos oprimidos/as e trabalhadores/as. Foi muito atuante na América Latina, principalmente no Brasil, chegando a ter milhões de adeptos. Lutavam pelo poder popular, pela libertação dos oprimidos e das oprimidas realizada pela conquista da autonomia, se aproximando muitas vezes da visão anticapitalista.

Saiba mais

Como a Participação Social fortalece a democracia

<https://www.cartacapital.com.br/politica/como-a-politica-nacional-de-participacao-social-fortalece-a-democracia-1569.html>

Participação social foi fundamental na história recente do Brasil

<https://www.cartacapital.com.br/politica/participacao-popular-foi-fundamental-na-historia-recente-do-brasil-9671.html>

Participação Popular - A construção da democracia participativa

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=

Eleições 2016: No Brasil, mulheres negras não têm vez na política

<http://www.inesc.org.br/artigos/Eleicoes-2016-no-brasil-mulheres-negras-nao-tem-vez-na-politica>

INESC - A Sub-representação no Parlamento Brasileiro

<https://www.youtube.com/watch?v=VEgQi2rejMo>

Boaventura de Sousa Santos: autoritarismo gradual enfraquece direitos

<http://unb2.unb.br/noticias/unbagenda/unbagenda.php?id=6706>.



Boaventura de Sousa Santos: mundo caminha para rupturas

<http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/124/boaventura-de-sousa-santos-mundo-caminha-para-rupturas>

Inesc e Pólis lançam pesquisa sobre a participação social no Brasil

<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/outubro-2/polis-e-inesc-lancam-pesquisa-sobre-a-participacao-social-no-brasil-1>

Conferências Nacionais como espaços de participação e controle social

<https://cambiopoliticoweb.wordpress.com/2016/11/30/conferencias-nacionais-como-espacos-de-participacao-e-controle-social/>

Estado de exceção: o que é, e para que serve

<https://blogdaboitempo.com.br/2013/12/20/estado-de-excecao-o-que-e-e-para-que-serve/>

Ataque Beliz (participação Cristiane Sobral) - Todo Poder ao Povo

<https://www.youtube.com/watch?v=MxesWTD0d84>









apoio



Instituto C&A

Brot
für die Wel



 FASTENOPFER

