

# TO PÚBLICO

Coleção Agroecologia e políticas públicas:  
subsídios para a incidência nos municípios

RECEITA DO GOVERNO = TOTAL DOS IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES

CADERNO 3

... NÃO DISCRIMINAÇÃO

# ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Deve FINANCIAR AS DESPESAS PÚBLICAS, GARANTIR DIREITOS e IGUALDADE DE ACESSO

SOB a ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

CICLO DO ORÇAMENTO

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

APRECIACÃO

O USO DE RECURSOS PÚBLICOS É REFLEXO DE RELAÇÕES DE PODER e EMBATES POLÍTICOS

CONTROLE e AVALIAÇÃO

execução

DE SIGU AL

AGROECOLOGIA nos MUNICÍPIOS



ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA

PROPORCIONAL



MO  
RSOS



ES  
S DO  
PARA

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) estimula a livre circulação deste texto. Sempre que for necessária a sua reprodução total ou parcial, solicitamos que a coleção *Agroecologia e políticas públicas: subsídios para a incidência nos municípios. Caderno 3 - Orçamento público e sua relação com as políticas públicas* seja citada como fonte. A versão eletrônica deste documento está disponível no site [www.agroecologia.org.br](http://www.agroecologia.org.br), onde também se encontram materiais complementares sobre a iniciativa Agroecologia nos Municípios.

## **AGROECOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUBSÍDIOS PARA A INCIDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS CADERNO 3 - ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **ORGANIZAÇÃO**

André Biazoti  
Emilia Jomalinis  
Flavia Londres  
Helena Lopes  
Marcelo Almeida  
Morgana Maselli  
Sarah Moreira  
Viviane Brochardt

### **PESQUISA, REDAÇÃO E EDIÇÃO**

Emilia Jomalinis  
Sarah Moreira  
Marcelo Almeida  
André Biazoti

### **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Flavia Londres  
Viviane Brochardt

### **REVISÃO TÉCNICA**

André Biazoti  
Flavia Londres  
Helena Lopes  
Islândia Bezerra  
Laeticia Jalil  
Maria Emília Pacheco  
Morgana Maselli  
Viviane Brochardt

### **REVISÃO DE TEXTO**

Hugo Maciel

### **PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO**

Raro de Oliveira  
Antonio Dias

### **ILUSTRAÇÕES**

Heloisa Bio

### **TIRAGEM**

1.600 exemplares

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

Jomalinis, Emilia

Caderno 3 : orçamento público e sua relação com as políticas públicas / Emilia Jomalinis, Sarah Moreira, Marcelo Almeida, André Biazoti ; coordenação Flavia Londres, Viviane Brochardt ; ilustração Heloisa Bio. -- Rio de Janeiro : AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2021. -- (Coleção agroecologia e políticas públicas : subsídios para a incidência nos municípios ; 3)

Vários organizadores  
Bibliografia  
ISBN 978-65-89039-09-9

1. Agricultura familiar 2. Agroecologia 3. Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) 4. Estado 5. Municípios - Assistência à população 6. Participação social 7. Políticas públicas I. Moreira, Sarah. II. Almeida, Marcelo. III. Biazoti, André. IV. Londres, Flavia. V. Brochardt, Viviane. VI. Bio, Heloisa. VII. Título. VIII. Série.

21-91863

CDD-630

### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Articulação Nacional de Agroecologia : Agricultura familiar 630

Coleção  
Agroecologia e  
políticas públicas:  
subsídios para  
a incidência nos  
municípios

CADERNO 3

**ORÇAMENTO  
PÚBLICO E SUA  
RELAÇÃO COM AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS**



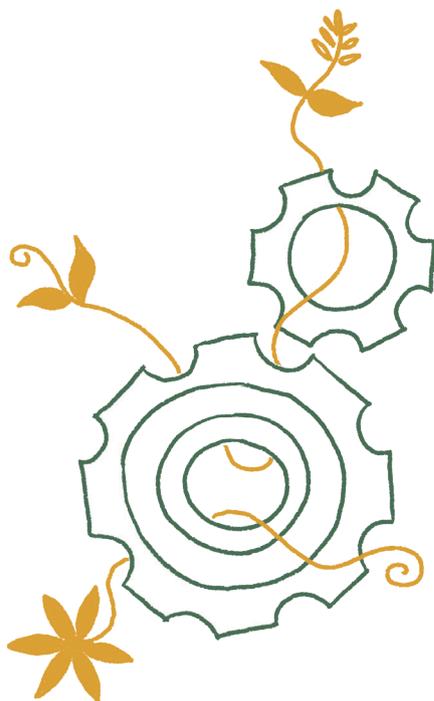
ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA

# SUMÁRIO

Apresentação .....	5
1. O que é orçamento público e qual sua relação com as políticas públicas? .....	6
2. Instrumentos do orçamento público e o ciclo do orçamento .....	8
3. Monitorando o orçamento público .....	13
4. O que são as emendas parlamentares? .....	16
5. Compreendendo e analisando as despesas referentes ao PNAE .....	18
Referências .....	21



# APRESENTAÇÃO



Esta coleção foi elaborada no âmbito da iniciativa Agroecologia nos Municípios, realizada pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) com o objetivo de promover, apoiar e sistematizar processos de mobilização e incidência política no nível municipal, visando à criação e ao aprimoramento de políticas públicas, programas, projetos, leis e experiências municipais importantes de apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agroecologia.

Num contexto de retrocessos e desmontes de importantes políticas conquistadas para a construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, a presente iniciativa nos provoca, enquanto movimento agroecológico, a incidir sobre as políticas municipais desde

os territórios. Nós, da Articulação Nacional de Agroecologia, acreditamos que a construção das alternativas não virá de cima para baixo, mas, sim, da luta e da criatividade de movimentos populares e da sociedade civil organizada em redes locais nas diversas regiões do Brasil. Nossa força de transformação está, e sempre esteve, nos territórios.

Nossa intenção é compartilhar neste material alguns conceitos, percepções, ideias e reflexões sobre as políticas públicas construídas sob a perspectiva da agroecologia e dos sistemas alimentares, buscando, com isso, apoiar as ações nos municípios. Assim, para contribuir com a reflexão sobre a relevância da participação popular na construção de políticas com enfoque agroecológico, organizamos as informações e conteúdos em quatro cadernos. Neste volume, falamos sobre *As possibilidades de participação social na definição, monitoramento e execução do orçamento público*. Os outros três cadernos abordam a *Estrutura do Estado e o conceito de políticas públicas*; *A participação social e popular nos processos de construção e controle social das políticas públicas, bem como os caminhos para dialogar com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário*; e *O direito à comunicação e ao acesso a informações públicas*.

Boa leitura!

*Articulação Nacional de Agroecologia*

# 1. O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO E QUAL SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

 O objetivo deste caderno é apresentar os principais conceitos relativos ao orçamento público, as formas de acessar informações e de incidir sobre a construção e execução dos orçamentos públicos municipais, assim como algumas experiências de incidência nesse campo.

O orçamento público corresponde ao planejamento realizado pelos governos sobre como gastar os recursos arrecadados. É importante compreendê-lo como um instrumento técnico, mas também político. Organizações como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), que luta pela “transparência e acesso universal às informações orçamentárias”, têm desenvolvido ao longo dos últimos anos metodologias de análise do orçamento, apoiando a sociedade civil para que ela interfira na criação e execução orçamentária. O Inesc, inclusive, propõe cinco pilares do orçamento sob a ótica dos direitos humanos: financiamento do Estado com justiça fiscal; uso máximo dos recursos disponíveis; realização progressiva

dos direitos humanos; não discriminação; e participação.

As políticas fiscais e econômicas adotadas a partir do golpe parlamentar de 2016 têm comprometido a realização de políticas públicas sob a ótica dos direitos sociais. Muitas políticas relacionadas à promoção da agricultura familiar e camponesa, à soberania e segurança alimentar e nutricional e à agroecologia, por exemplo, sofreram severos cortes orçamentários e tiveram suas execuções prejudicadas. Um resultado negativo dessa austeridade é a retomada do crescimento da insegurança alimentar, que, desde o início do século, vinha apresentando queda. Uma pesquisa que analisou o impacto das políticas de austeridade no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com base na análise do orçamento federal de 19 programas, entre 2014 e 2017, apontou que, destes, apenas 4 apresentaram crescimento orçamentário. Os cortes verificados nos outros 15 programas totalizaram 62 bilhões de reais (SOUZA et al., 2019).



# 5 PILARES DO ORÇAMENTO SOB a ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS



Em outra pesquisa sobre dados orçamentários, publicada em 2017 pela Friedrich Ebert Stiftung Brasil, é possível visualizar o desmantelamento de políticas públicas para a agricultura familiar, como Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), reforma agrária, mercados institucionais, educação, convivência com o semiárido, entre outras (MATOS, 2017). Em 2016, a chamada PEC do Teto de Gastos,<sup>1</sup> também conhecida como PEC da Morte, foi aprovada pelo Senado, congelan-

do os investimentos em áreas como saúde e educação por 20 anos! Essa pesquisa sugere que o golpe parlamentar de 2016 deu início a um veloz processo de desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e camponesa. O autor identificou que o enfraquecimento, em alguns casos, e a extinção, em outros, de programas governamentais comprometeram a realização de direitos fundamentais do campesinato, da agricultura familiar e dos povos do campo, das águas e das florestas, bem como colocou em vulnerabilidade social uma grande parcela da população rural.

<sup>1</sup> A Proposta de Emenda Constitucional tramitou na Câmara dos Deputados como PEC 241 e, no Senado Federal, como PEC 55.

## 2. INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E O CICLO DO ORÇAMENTO

**C**ompreender como funciona e opera o orçamento público parece, muitas vezes, algo difícil. Essa dificuldade não nos parece à toa. Conhecimento é poder, logo, quanto mais difícil de compreender é um tema, menor será nossa capacidade de incidir sobre ele. Por isso, é fundamental nos apropriarmos deste tema e das ferramentas para sua análise e para a construção de estratégias qualificadas de incidência!

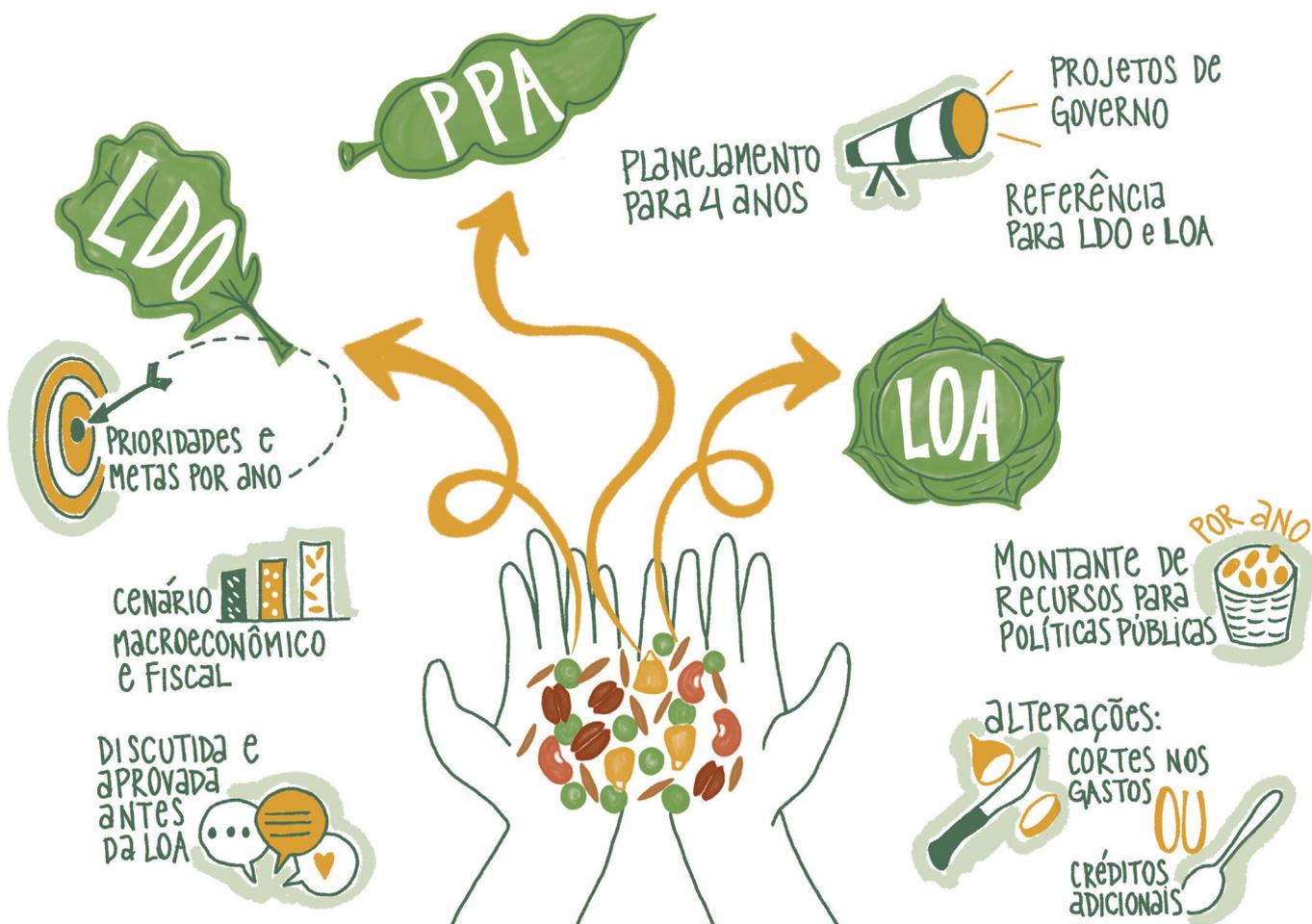
A “receita” de um governo corresponde ao total arrecadado, advindo, em sua maior parte, de impostos e outras contribuições. O orçamento público resulta dessa arrecadação: é ela quem financia as despesas públicas e sua função é garantir direitos e promover a igualdade de acesso a eles. Qualquer despesa pública precisa estar autorizada ou planejada no orçamento. Nesse sentido, o orçamento público tem relação direta com as políticas públicas, que, como já vimos, são o Estado em ação.

Por meio da análise orçamentária, é possível ver as decisões políticas e suas prioridades: o orçamento público é reflexo de em-

bates políticos e relações de poder. O caso das políticas para a agricultura é um exemplo emblemático, já que, se compararmos os investimentos em políticas voltadas para o agronegócio com aqueles voltados para a agricultura familiar e camponesa, veremos uma enorme desproporcionalidade. Isso sem contar o quanto o Estado deixa de arrecadar, por exemplo, com isenções fiscais em insumos, especialmente agrotóxicos!

Assim como falamos em outros cadernos desta coleção sobre o ciclo das políticas públicas, há também o ciclo orçamentário: uma sequência de fases que compõem o processo orçamentário, envolvendo a elaboração e apreciação da proposta, sua execução e, posteriormente, seu controle e avaliação. O orçamento público é composto por três leis que organizam e direcionam o planejamento, a orientação e a execução dos recursos. Essas leis foram instituídas pela Constituição de 1988 e é por meio delas que o ciclo orçamentário se realiza. É bem provável que você já tenha escutado falar sobre elas. Vamos às definições!





## Leis do orçamento público

► **PLANO PLURIANUAL (PPA):** “traz o planejamento para as contas públicas, definindo as estratégias, diretrizes e metas de governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato da/o chefe do Poder Executivo e vale do ano seguinte à sua aprovação até o primeiro ano de mandato da/o próxima/o 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 nesse plano” (INESC, 2017, p. 57). Após aprovado, o PPA se torna a referência de outros dois instrumentos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

► **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO):** é um instrumento complementar ao PPA, na qual estão indicadas as prioridades e metas de governo para cada ano, bem como “os cenários macroeconômico e fiscal que permitem a elaboração da Lei Orçamentária Anual LOA” (INESC, 2017, p. 58). A LDO é anual e sempre será discutida e aprovada antes da LOA a cada ano.

► **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA):** quantia planejada para um ano, de acordo com as diretrizes previstas na LDO. A LOA é a lei que traz o montante de recursos que será direcionado para as políticas públicas para o ano e pode sofrer alterações, tanto de contingenciamento — quando se cortam gastos — como de créditos adicionais — o oposto, quando há aumento de recursos.



Imagem inspirada no quadro elaborado pela Associação Raízes (2020). Saiba mais em: <https://associacaoraizes.org.br/voce-ja-se-organizou-financieiramente-a-medio-prazo-para-realizar-um-sonho>

O ciclo orçamentário municipal é composto por quatro principais etapas e, em todas elas, é importante que haja efetiva participação social!

### 1) FORMULAÇÃO DA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Essa é a primeira etapa do ciclo, momento em que é elaborada a proposta orçamentária (PLOA) por parte do Executivo municipal. Nesse documento deve ser indicado quanto e onde deve ser gasto o dinheiro público no período de um ano (despesas), com base no valor total arrecadado de recursos (receitas).

Esse documento deve ser composto pela reunião e consolidação das informações recebidas pelas secretarias (unidade orçamentária) com base no que se pretende realizar. É importante que as prefeituras considerem, nessa elaboração, demandas e propostas apresentadas pela sociedade civil organizada em espaços como fóruns e conselhos. Em muitos municípios, é realizada uma consulta pública para que cidadãos e cidadãs possam indicar prioridades e propostas para a LOA. Fechada a proposta da LOA, a/o chefe do Poder Executivo deve enviar a proposta para votação e aprovação pelo Legislativo (câmara municipal).



## **2) DISCUSSÃO, ALTERAÇÃO E APROVAÇÃO DA PROPOSTA**

Esse é o momento de análise, debate e aprovação pelo Poder Legislativo da proposta enviada pelo Poder Executivo. É preciso estar atenta/o aos prazos constitucionais para análise e aprovação da proposta até o fim de cada legislatura. O Legislativo pode sugerir emendas parlamentares que alteram a proposta orçamentária, tanto em relação às receitas quanto às despesas. Após as considerações, sugestões de ajustes e emendas, o Legislativo aprova a Lei Orçamentária Anual (LOA) e encaminha para a/o chefe do Executivo, que, depois de sancioná-la, publica-a no Diário Oficial. A aprovação do orçamento pelo Legislativo é uma das principais estratégias políticas utilizadas pelas/os parlamentares para negociação com o Executivo, onde as disputas de poder ficam acirradas e levam a grandes acordos entre os Poderes.

## **3) EXECUÇÃO DAS DESPESAS**

Após a aprovação da LOA, a execução das ações/despesas se dará a partir da efetiva arrecadação da receita prevista e deve acontecer ao longo do ano, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro (exercício financeiro). Essa realização precisa estar em diálogo e de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesse momento, cada secretaria deve executar seus programas e atividades com base nos créditos e dotações orçamentárias disponibi-

lizadas para cada área, sendo que há quatro fases para a execução das despesas no fluxo orçamentário:

- a)** Reserva: se refere à autorização da despesa e à análise dos pré-requisitos para a execução.
- b)** Empenho: se refere à contratação do serviço e impõe ao contratado a obrigação do fornecimento/execução do serviço.
- c)** Liquidação: se refere à etapa de fiscalização e atestado do cumprimento do fornecimento/execução do serviço, gerando obrigação de pagamento pela execução do contrato.
- d)** Pagamento: se refere à efetivação do pagamento ao fornecedor.

## **4) PRESTAÇÃO DE CONTAS E AVALIAÇÃO**

Nessa etapa, os órgãos internos e externos de controle têm o papel de monitorar, analisar e julgar, através de auditorias ou inspeções, se a execução orçamentária está seguindo corretamente a LOA. As principais questões observadas são a legalidade dos atos de arrecadação de receita e execução das despesas; a correta funcionalidade dos agentes administrativos e o pleno acompanhamento do plano de trabalho apresentado/aprovado. O controle interno é um papel dos órgãos responsáveis pela própria administração, tanto do Executivo quanto do Judiciário e do Legislativo, que também realiza o controle externo com apoio do Tribunal de Contas.



É importante lembrar que mesmo um valor previsto pode sofrer **contingenciamento**, que acontece quando algo programado na LOA é adiado ou cancelado por insuficiência de receitas ou para gerar o chamado superávit primário.

## Para saber mais

- ▶ **"Metodologia orçamento e direitos: referenciais políticos e teóricos"**, Inesc (2017)<sup>2</sup>
- ▶ **Orçamento fácil**,<sup>3</sup> do Senado Federal
- ▶ **Orçamento fácil**, vídeo 14: fases da despesa pública<sup>4</sup>
- ▶ **Glossário de termos orçamentários**,<sup>5</sup> do Senado Federal

<sup>2</sup> <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>.

<sup>3</sup> <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>.

<sup>4</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=ZcqgaEjJ7Aw>.

<sup>5</sup> <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/584776>.



### 3. MONITORANDO O ORÇAMENTO PÚBLICO

No âmbito federal, esse monitoramento pode ser feito através da plataforma Siga Brasil.<sup>6</sup> Já os dados relativos ao orçamento municipal são disponibilizados em bases de dados das próprias prefeituras (falaremos mais sobre isso na próxima seção).

Além das definições já expostas acima, a discussão do orçamento envolve uma série de palavras e expressões que nem sempre são de amplo conhecimento. Numa planilha de orçamento, por exemplo, constam as etapas da execução de uma despesa e cada uma delas significa uma coisa, conforme o exemplo abaixo:



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

- ▶ **DOTAÇÃO INICIAL/LOA:** É o valor que consta na Lei Orçamentária Anual, autorizado pela/o chefe do Executivo municipal.
  - ▶ **AUTORIZAÇÃO DA DESPESA/PLANEJADO:** é quando o valor, concedido por meio da lei orçamentária (ou medidas provisórias relativas a créditos adicionais ou valores previstos na LDO), tem autorização legislativa para que a despesa seja realizada.
  - ▶ **CRÉDITOS ADICIONAIS:** são instrumentos utilizados para realizar alterações na lei orçamentária. Autorizam despesas não computadas ou com dotação baixa na lei. Existem três tipos de créditos adicionais: suplementar, especial e extraordinário. Todos são considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei.
  - ▶ **VALOR EMPENHADO / COMPROMETIDO:** é o valor que o Estado destinou para pagar, criando a obrigação de pagamento pendente. Pressupõe que o ente público possua o crédito necessário para a liquidação/pagamento do valor.
  - ▶ **VALOR LIQUIDADADO:** é a fase seguinte ao empenho. Representa o reconhecimento, pela Administração Pública, de que o bem foi entregue ou que o serviço foi prestado, o que se dá por meio do pagamento.
  - ▶ **VALOR PAGO:** valor efetivamente pago.
  - ▶ **RESTOS A PAGAR:** uma despesa que foi empenhada, ou seja, comprometida, mas que não foi paga no período de um ano.
- Por exemplo, por meio da Plataforma Siga Brasil, buscamos no Painel Cidadão informações orçamentárias relativas ao tema “Agricultura: Extensão Rural”. Vejam abaixo o que encontramos:

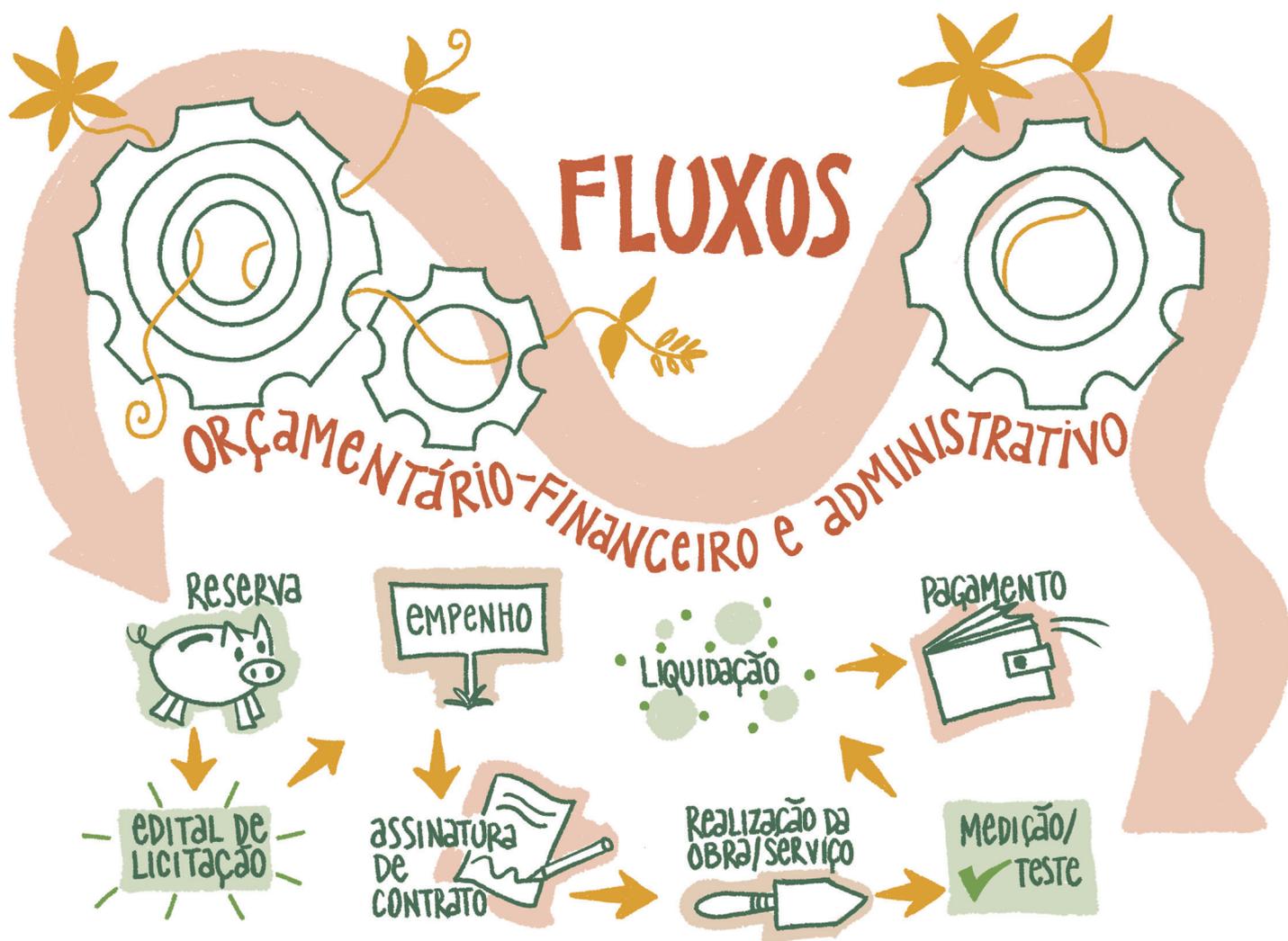
ANO	PLANEJADO / AUTORIZADO	COMPROMETIDO	EXECUTADO	PAGO	CONTINGENCIADO
2016	558,1 mi	525,8 mi	525,8 mi	631 mi	n/a*
2017	385,2 mi	300 mi	300 mi	409,5 mi	202,1 mi
2018	275,9 mi	258 mi	258 mi	218,0 mi	51,3 mi
2019	480,9 mi	440,1 mi	440,1 mi	275,6 mi	92,1 mi
2020	144,2 mi	142,3 mi	142,3 mi	323 mi	n/a
2021	185,9 mi	436,9 mil (até jun.)	11 mil (até jun.)	32,3 mi (até jun.)	n/a

\* informação não disponível no site.  
Fonte: Plataforma Siga Brasil



O fluxo orçamentário-financeiro segue, de forma paralela, o fluxo administrativo de contratação de serviços, conforme o diagrama abaixo. Dessa forma, é possível monitorar a execução do orçamento de forma conjugada às contratações feitas pela Prefeitura Municipal para execução de serviços.

## Fluxo orçamentário-financeiro e administrativo



Fonte: SÃO PAULO, Prefeitura Municipal (2021).

Em muitos casos, o orçamento municipal é estruturado por meio de códigos que podem se referir a questões como: natureza da despesa; modalidades de aplicação; elementos de despesa; e fontes. Esses códigos indicam quem irá pagar, onde será pago, para que será pago (os programas ou projetos a que se destina o recurso) e o que será

pago. É muito importante dialogar com os órgãos municipais de controle e transparência para exigir que as informações necessárias para interpretação do orçamento estejam apresentadas de forma pública, clara e inteligível, para que cada cidadã e cidadão possa monitorar como estão sendo gastos os recursos públicos.

## 4. O QUE SÃO AS EMENDAS PARLAMENTARES?

Conforme já vimos, todo ano os Legislativos federal, estaduais e municipais devem aprovar sua Lei Orçamentária Anual, a LOA. A alocação dos recursos públicos é definida através de uma lei devidamente aprovada pelo Poder Legislativo. Nessa ocasião de aprovação da LOA, ou seja, ao longo de sua tramitação, é possível que mandatos legislativos

— deputadas/os federais e senadoras/es (no âmbito federal), deputadas/os estaduais (no âmbito das Unidades da Federação) e vereadoras/es (no âmbito municipal) — apresentem emendas parlamentares, ou seja, alterações no orçamento anual. **As emendas parlamentares são, assim, propostas apresentadas pelo Legislativo de alterações no orçamento.** Caso aprovadas, essas emendas entram no orçamento do ano seguinte.

As emendas parlamentares podem ser indicadas por um mandato parlamentar em



parceria com organizações da sociedade civil e são ferramentas importantes para as estratégias políticas das/os parlamentares junto a sua base eleitoral. Uma emenda parlamentar pode, por exemplo, prever a execução de um convênio entre o Estado e outras entidades. As emendas podem ser individuais — propostas por um mandato — ou coletivas — quando são elaboradas por um grupo de mandatos, uma comissão ou frente parlamentar.

Após a aprovação das emendas parlamentares, o recurso destinado a elas deve seguir o fluxo orçamentário já apresentado. Dessa for-



ma, é preciso que o Poder Executivo faça a liberação e execute os recursos destinados a essas emendas, que deve ser empenhado por alguma instituição pública ou secretaria municipal na execução de seus programas e projetos. Assim, a liberação de emendas parlamentares acaba sendo uma ferramenta de barganha política entre o Executivo e o Legislativo, condicionada, muitas vezes, a acordos para aprovação ou veto de determinadas legislações.

No âmbito federal, desde 2015, com a Emenda Constitucional n. 86, há um va-

lor mínimo vindo de emenda parlamentar a ser, obrigatoriamente, executada no ano seguinte: 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior. Em 2020, por exemplo, esse valor foi R\$ 16,3 bilhões. Assim, cada senadora/or e deputada/o tinha o valor máximo de R\$ 16,2 milhões para distribuir em até 25 sugestões de despesa. Metade desses recursos, obrigatoriamente, vai para para a saúde. Também, desde 2015, as emendas individuais se tornaram de execução obrigatória após sua aprovação.

## TÁ NO MAPA Políticas de Futuro!

Em **Palmeirante, Tocantins**, um abatedouro de aves caipira foi construído com recurso proveniente de uma emenda parlamentar. O empreendimento, que tem a parceria da prefeitura, é administrado pela Associação dos Produtores Extrativistas de Palmeirante (Aprate).

Em **Três Arroios, Rio Grande do Sul**, uma emenda parlamentar possibilitou a construção de uma estrutura para beneficiamento de alimentos agroecológicos na região. A estrutura física é gerida e utilizada (em comodato) pela Associação Regional de Cooperação e Agroecologia. A estrutura permite que aproximadamente 120 toneladas de alimentos produzidos por agricultoras/es de diferentes regiões sejam comercializadas mensalmente.



## 5. COMPREENDENDO E ANALISANDO AS DESPESAS REFERENTES AO PNAE



Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) atende aproximadamente 41 milhões de estudantes da rede pública de educação básica em todo o Brasil e se constitui em um direito estabelecido por lei e pelo artigo 6º da Constituição Federal, que reconhece a alimentação entre os direitos sociais. Para exigir a realização do direito à alimentação escolar, é importante conhecer suas diretrizes gerais e o desenho de execução do Programa, definidos em seu marco legal: a **Lei n. 11.947/2009**<sup>7</sup> e a **Resolução n. 06/2020**.<sup>8</sup> Também é fundamental conhecer e se aproximar do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do seu município e/ou estado, porque cabe a esse conselho o papel de fiscalizar e monitorar a execução do programa. O CAE é formado por representantes do governo e da sociedade civil.

<sup>7</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm).

<sup>8</sup> <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>.

### O Pnae é uma importante conquista da sociedade!

Por meio da Lei n. 11.947, de 2009, os princípios e diretrizes do Pnae foram reformulados, estabelecendo-se a obrigatoriedade da utilização de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na compra de produtos diretamente da agricultura familiar.

A incorporação dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Pnae, em especial o mecanismo de compra de produtos oriundos da agricultura familiar, foi uma grande conquista, possível apenas através da mobilização e engajamento ao longo de mais de uma década de atores sociais diversos em favor da agricultura familiar, e se constitui numa inovação no campo das políticas públicas (SCHOTTZ, 2019).

No Mapa *Políticas de Futuro*, foram identificados municípios que contam com legislações próprias que dispõem sobre a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos ou agroecológicos adquiridos diretamente da agricultura familiar na alimentação escolar. São exemplos os municípios de **São Paulo (SP)**, **Santa Rosa de Lima (SC)**, **Encantado (RS)** e **Porto Alegre (RS)**. Também foram mapeadas legislações que determinam uma compra progressiva — como, por exemplo, em **Anchieta (SC)**, onde a lei municipal previu que, em 2021, a alimentação escolar seria composta de, pelo menos, 45% de alimentos orgânicos. Há também municípios onde a maior parte dos recursos do Pnae é destinada à compra de alimentos da agricultura familiar, como em **Itati (RS)** e **Aratiba (RS)**.





A composição financeira do Programa, cuja origem dos recursos é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), envolve um valor *per capita*, considerando o número de matrículas em cada rede de ensino e os 200 dias letivos. Este valor é dividido em dez parcelas e é importante que ele seja complementado com recursos do próprio município. A gestão dos recursos pode ser: 1) de forma centralizada, ou seja, quando as secretarias adquirem os alimentos e os fornecem às unidades de ensino; 2) de forma “escolarizada”, quando cada escola adquire seus alimentos; 3) de forma combinada.

O site do FNDE disponibiliza diversas informações referentes ao **Pnae**.<sup>9</sup> Os dados nacionais consolidados para consulta pública referentes à aquisição da agricultura familiar são disponibilizados pelo FNDE, porém, são publicados com certa defasagem. Por exemplo, o relatório mais recente divulgado no site do FNDE é referente às aquisições de 2017.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae?view=default>.

<sup>10</sup> Os dados da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar disponíveis no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) podem ser consultados no seguinte link: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/206-dados-da-agricultura-familiar>.

No entanto, é possível acompanhar informações mais atualizadas por município em outro recurso disponível, o site **Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)**.<sup>11</sup> Ali estão disponíveis dados relativos à prestação de contas de recursos do FNDE. A pesquisa pode ser realizada escolhendo-se o ano, a UF e o município de análise. Para pesquisas referentes ao Pnae, é importante que, na opção Programa/Projeto, seja selecionado o item “Alimentação escolar”. No resultado da pesquisa, escolha, entre as operações disponíveis, o item “Contas ONLINE”. A partir daí, busque pelos dados relativos à execução física (Execução Física/Registrar Execução física) e, nela, os dados relativos à agricultura familiar.

## Você sabia?

Em fevereiro de 2021 foi lançado o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE), resultado de uma ação conjunta de organizações e movimentos sociais que tem como objetivo monitorar e mobilizar a sociedade em torno da defesa do Pnae. O ÓAE possui um Comitê Gestor formado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pela ActionAid.

O Observatório apresenta uma seção com “perguntas e respostas” sobre o que há de mais importante sobre a execução do Programa: <https://alimentacaoescolar.org.br/perguntas-e-respostas>

### E mais...

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) criaram, em 2021, a Campanha “Agricultura familiar é saúde na alimentação escolar”, pelo fortalecimento do Pnae nos municípios e estados. As informações da campanha estão disponíveis aqui: <https://agroecologia.org.br/pnae-abaixo-assinado>.



<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/sigpc-contas-online](https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/sigpc-contas-online). Observe-se que o governo tem modificado os links de diversos instrumentos, bem como a forma de consulta, dificultando assim o acesso à informação. Atualmente é necessário fazer um cadastro para poder utilizar o SIGPC.



## PARA REFLETIR: economia é coisa só para economistas?

A Economia Feminista é uma corrente do pensamento econômico que considera a importância de se pensar não apenas a produção, mas também a reprodução da vida, de forma interconectada, como parte da economia. Nesse sentido, a economia não é apenas o que está na esfera mercantil, mediada pelo dinheiro, mas também envolve o não monetário, como as produções para o autoconsumo e as relações de reciprocidade, de troca e de doação.

Considerando o trabalho a partir de uma concepção mais ampla, que vai além da mediação monetária ou da sua realização no âmbito público ou do mercado, as economistas feministas têm destacado a centralidade do trabalho doméstico e de cuidados para a produção da vida, que é realizado tanto de forma paga quanto não paga, gratuita, dentro dos lares, geralmente pelas mulheres.

A Economia Feminista chama, assim, nossa atenção para refletirmos sobre como os recursos públicos



são resultado do trabalho de todas as pessoas — mulheres, homens, jovens, idosas/os — tanto no âmbito público quanto no privado. Sendo assim, a construção de políticas e a definição do que será feito com o orçamento público deve ouvir todo mundo, deve considerar as diferentes realidades, necessidades e anseios!

## Referências

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Orçamento & Direitos**. Brasília: Inesc, 2017.

MATTOS, Luciano Mansor de. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. **Análise**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, n. 39, 2017.

SCHOTZ, Vanessa. A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar. **Raízes: Revista de Ciências**

**Sociais e Econômicas**, v. 39, n. 1, p. 80-98. 2019. <https://doi.org/10.37370/raizes.2019.v39.89>.

SOUZA; Luis Eugenio Portela Fernandes de; BARROS. Rafael Damasceno; BARRETO, Maurício Lima; KATIKIREDDI, Srinivasa Vittal; HONE, Thomas V.; SOUSA, Rômulo Paes de; LEYLAND, Alastair; RASELLA, Davide; MILLET Christopher J.; PESCARINI, Julia. **The Potential Impact of Austerity on Attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil**. *BMJ Global Health*, 2019.

# ORÇAMENTO

É TÉCNICO e  
TAMBÉM POLÍTICO

TEM RELAÇÃO  
DIRETA COM AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS

1. JUSTIÇA  
FISCAL

2. PARTICIPAÇÃO

3. USO MÁXIMO  
DOS RECURSOS



“ É O PLANEJAMENTO  
DO GOVERNO DE COMO  
GASTAR OS RECURSOS  
DOS IMPOSTOS ”



PPA  
PLANO PLURIANUAL

LDO  
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA  
ORÇAMENTÁRIA  
ANUAL



ESTADO  
FEDERAÇÃO  
MUNICÍPIO

A SOCIEDADE CIVIL  
DEVE PARTICIPAR DA  
CRIAÇÃO e EXECUÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA

PARCERIAS em:  
CONSTRUÇÃO  
IMPLANTAÇÃO  
MONITORAMENTO



INCIDIR EM  
EMENDAS  
PARLAMENTARES

SÃO PROPOSTAS DO  
LEGISLATIVO PARA  
EXECUÇÃO DO  
ORÇAMENTO



# PÚBLICO

4. NÃO DISCRIMINAÇÃO

5. REALIZAÇÃO PROGRESSIVA



COMO FUNCIONA

RECEITA DO GOVERNO = TOTAL DOS IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES

DEVE FINANCIAR AS DESPESAS PÚBLICAS, GARANTIR DIREITOS e IGUALDADE DE ACESSO

5 PILARES DO ORÇAMENTO SOB a ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

CICLO DO ORÇAMENTO

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

APRECIACÃO



execução

CONTROLE e AVALIAÇÃO

O USO DE RECURSOS PÚBLICOS é REFLEXO DE RELAÇÕES DE PODER e EMBATES POLÍTICOS

DE  
SI  
GU  
AL



EX: INVESTIMENTO PARA O AGRONEGÓCIO X AGRICULTURA FAMILIAR é DESPROPORCIONAL











ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA

# ORÇAMEN

É TÉCNICO E TAMBÉM POLÍTICO

TEM RELAÇÃO DIRETA COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. JUSTIÇA FISCAL

2. PARTICIPAÇÃO

3. USO MÁXIMO DOS RECURSOS



“ É O PLANEJAMENTO DO GOVERNO DE COMO GASTAR OS RECURSOS DOS IMPOSTOS ”



PPA PLANO PLURIANUAL

LDO DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA ORÇAMENTÁRIA ANUAL



ESTADO FEDERAÇÃO

A SOCIEDADE CIVIL PARTICIPAR

PARCERIAS em: CONSTRUÇÃO IMPLANTAÇÃO MONITORAMENTO

APOIO:

MISEREOR  
IHR HILFSWERK

ccfd-terre solidaire

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BRASIL

INCIDIR em EMENDAS PARLAMENTARES

SÃO PROPOSTAS LEGISLATIVAS E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

ISBN: 978-65-89039-09-9



TCD

9 786589 039099

