

A Estratégia da Participação

A Constituição Brasileira define que o Governo Federal deve encaminhar ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano, a Lei do Orçamento Anual¹ (LOA). No primeiro ano do mandato de cada governo a LOA deve ser encaminhada junto com o Plano Plurianual (PPA), que define o planejamento e os investimentos do governo para os próximos quatro anos. Assim, os técnicos do governo estão, atualmente, às voltas com a elaboração do PPA para o quadriênio 2008-2011 e a LOA para o exercício de 2008.

O Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, divulgado pelo governo, explicita as regras e as diretrizes para a elaboração do PPA². Este manual informa, de maneira clara e objetiva, que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é o eixo estruturante do Projeto de Lei do PPA 2008-2011.

A participação das organizações da sociedade civil na formulação do PPA e da LOA está prevista na “*Parte I – Elaboração do PPA 2008-2011*”, do Manual que define que entre as prioridades dos Ministérios devem ser consideradas as “*contribuições da sociedade emanadas nos diferentes espaços de participação social (conselhos, conferências, consultas e audiências públicas, entre outros)*”. Lá está escrito que os diversos ministérios devem buscar as indicações para as suas prioridades nas deliberações e recomendações aprovadas pelas conferências, conselhos e afins na área de atuação do órgão, além de considerar as orientações estratégicas da política do atual Governo.

A “*Parte III – Participação Social no Processo de Elaboração do PPA 2008-2011*”, do Manual estabelece as orientações metodológicas à participação social. De forma resumida, o Governo Federal propõe, neste item:

- Que os canais de participação social já estabelecidos (conferências, conselhos, fóruns, entre outros) sejam consultados e suas proposições valorizadas;
- Que a definição de prioridades de cada área seja fruto de uma construção conjunta entre Ministérios setoriais e respectivos conselhos e entidades da sociedade civil organizada;
- Que um processo de retorno da informação (*feedback*) seja feito aos interessados durante todo o processo de elaboração do PPA;
- Para o caso de temas multisetoriais, como é a área de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada, além das etapas anteriores seja incluída uma fase adicional, sob coordenação do Ministério do Planejamento e Secretaria Geral da Presidência da República, com objetivo de articular as propostas apresentadas.

O que está proposto, então, é uma participação controlada e por dentro da estrutura do governo. Caso uma organização não esteja inserida em um dos conselhos nacionais, não haverá canal de participação possível. O que se esperava desde a experiência do PPA 2003/2007, é que o governo possibilitasse à sociedade civil canais efetivos de participação. Que estimulasse junto às diversas unidades da federação conferências abertas sobre quais seriam as políticas prioritárias do governo para este quadriênio. Não há argumento contrário a esta proposta, pois em todos os estados existem estruturas suficientes para promover esses debates e organizações dispostas a cooperar em parceria.

O governo reconhece ainda, que “*as formas de participação da sociedade nas atividades do Estado ainda precisam ser aprimoradas e ampliadas para que os benefícios possam ser mais efetivos e para que essa participação seja reconhecida como instrumento de aperfeiçoamento da democracia e de melhoria da gestão pública*”³. Neste item o governo trata de qualificar a participação quantificando as conferências realizadas: “*39 conferências setoriais realizadas no período 2003-2006, envolvendo a participação de mais de dois milhões de pessoas*”. Verificamos aí dois problemas: um primeiro é que o governo não

¹ Art. 35, incisos I, II e III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

² Ver Ministério do Planejamento (www.sigplan.gov.br).

³ Manual de Elaboração, Parte III - A Participação Social no Processo de Elaboração do PPA 2008-2011; pg. 70.

consegue pensar a participação por fora do Estado. A burocracia dos ministérios tem dificuldade de internalizar as parcerias efetivas entre o Estado e a sociedade civil. Um segundo problema é que as deliberações de eventos como a III CNSAN, que ocorre num momento em que a elaboração do PPA está praticamente concluída, corre um sério risco de não fazer valer suas urgentes e legítimas reivindicações.

Nesse sentido, entendemos importante lutar por ambientes mais amplos, mais abertos à participação popular, para pedagogicamente promover, ampliar e consolidar o sentimento democrático entre a população. É importante registrar que o governo reconhece no Manual a experiência de 2003. Registra inclusive que a mobilização de 2.170 organizações sociais e o *“resultado desses debates que foi sintetizado em um documento elaborado pela ABONG - Associação Brasileira de Organizações não Governamentais e Inter-Redes, (...) e entregue ao presidente Lula em ato no Palácio do Planalto”* não foi plenamente satisfatório.

Como diagnóstico ao *“resultado pouco satisfatório”* da experiência anterior o governo destaca as seguintes causas: (1) Realização tardia das consultas públicas, prejudicando o aproveitamento das contribuições na programação dos Ministérios para o PPA 2004-2007; (2) Insuficiente *feedback* do Governo em relação à materialização das contribuições das consultas; e (3) Descontinuidade no processo da participação social nas etapas posteriores de implementação do PPA 2004-2007. Esta última causa não é relevante, pois as propostas da sociedade civil sistematizadas pela ABONG foram entregues para todas as autoridades competentes, mas não houve prosseguimento na tramitação das demandas. Por isso, ao avançar no sentido que *“essa experiência foi fundamental para alavancar e reafirmar a importância da participação social como instrumento de fortalecimento da democracia, do controle social e da melhoria da qualidade da gestão pública”*, é uma meia verdade. A atitude do governo, na realidade, contribuiu para desestimular as organizações sociais em prosseguirem a luta por um PPA identificado com as prioridades das entidades.

O discurso governamental ao reafirmar a importância da participação social e não efetivar uma proposta de participação para o PPA 2008/2011, revela sua contradição e engessa a participação à burocracia dos ministérios. A receita do governo arquitetou um processo em etapas que se inicia com a criação de uma comissão com representantes dos órgãos setoriais e dos conselhos. Essa comissão procederá a triagem das deliberações das conferências a fim de identificar àquelas relacionadas ao PPA. Mas - sempre tem um “mas” como dizia Plínio Marcos -, os ministérios é que darão a palavra final sobre qual proposta vai compor ou não a matriz setorial. No máximo, no caso de temas multisetoriais entram o *“MP e a Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de identificar possibilidades de integração de políticas”*.

O que nos incomoda é uma profunda dúvida se este processo de etapas governamental vai funcionar. Se fosse uma aposta, não vacilaria em colocar todas as fichas em uma elaboração do PPA exclusivamente governamental, pontuado com uma ou outra proposta vinda de Conselho ou Conferência.

III Conferência Nacional de Segurança Alimentar – III CNSAN

Como estamos em plena realização da III CNSAN é importante discutir o nível de ambição das propostas que as entidades esperam encaminhar e aprovar nesta Conferência. Em primeiro lugar é importante lembrar que o Consea Nacional já encaminhou ao presidente da República um documento onde são apresentadas *“as propostas (...) com indicação dos programas e ações no PPA”*.

Não se pode questionar a competência do CONSEA Nacional para apresentar ao presidente Lula as propostas que avaliar como necessárias. Destaca-se, também, que a maioria das propostas são resultados da militância de várias organizações integrantes ou que militam no seu ambiente. Reconhecemos a legitimidade dos Conselhos Nacionais, em especial do Conselho Nacional de Segurança Alimentar/CONSEA, que muito esforço empreendeu, no sentido de recomendar prioridades ao orçamento. Ao longo dos últimos quatro anos contabilizamos quatorze exposições de motivos (EM) enviadas ao Presidente da República, nas quais se tratou de gestões relativas ao Orçamento da União. C

Como se deu o atendimento destes pleitos do CONSEA? Em que medida os ministérios setoriais foram sensibilizados e atenderam às tais recomendações?

Recentemente, a Exposição de Motivos nº 007/2007⁴ enviada pelo CONSEA ao Presidente elencou doze áreas programáticas prioritárias para o fortalecimento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Todos os itens são absolutamente prioritários no contexto da SAN, mas dois itens merecem destaque porque são estruturais para que o processo de consolidação e implementação da LOSAN seja efetivado:

1- A criação de nova ação no âmbito do Programa “Acesso à alimentação” do MDS para apoiar a implementação do SISAN – Sistema Nacional de Alimentação e Nutricional, que de resto é o objetivo central desta III CNSAN. Como poderá o SISAN se tornar real sem o respectivo correspondente na peça orçamentária?

2- A criação de ações continuadas, em alguns ministérios (Saúde, Educação, MDS, MDA, entre outros) para a capacitação de gestores, profissionais e agentes que atendem diretamente a população sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que se constitui no princípio básico da LOSAN.

Sem dúvida que as entidades que compõem o CONSEA e portanto subscreveram essa exposição de motivos definiram tais programas prioritários balizados por legítimas demandas e conhecimento das necessidades dos grupos e áreas que representam. Entretanto, estas proposições ganhariam maior poder de força sócio-político se fossem referendadas pelo plenário da III CNSAN.

Vários coletivos sociais setoriais estão realizando oficinas, seminários e encontros para definir suas propostas ao PPA 2008/2011. O Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA), por exemplo, se reuniu em Brasília e aprovou uma série de propostas de programas e ações ao PPA. O FNRA, por certo, apresentará as suas propostas na III CNSAN.

As pré-conferências, em especial a Conferência Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovaram uma série de reivindicações e posicionamentos políticos. Entre as várias proposições aprovadas na Conferência do Distrito Federal destacam-se:

- Os programas e ações desenvolvidos por quaisquer setores governamentais e que tenham interface com a SAN sejam regidos pelos princípios, atributos e diretrizes da Alimentação Saudável estabelecidos pelo Ministério da Saúde;
- Estabelecer limites temporais para cada programa ou ação de cunho assistencial-emergencial, para que os titulares de ações e programas adquiram sua autonomia decisória e auto-sustentação alimentar;
- Que o Governo Federal, com a aprovação da LOSAN e da regulamentação do SISAN, incorpore o monitoramento da realização e as instâncias de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada como uma atividade continuada e integrada a este sistema, de modo a indicar os progressos feitos na realização deste Direito, garantido recursos humanos e financeiros para tal finalidade;
- Incluir a disciplina “Educação Alimentar e Nutricional” nos currículos em todos os níveis (infantil, fundamental, médio e superior), inclusive trabalhando com hortas escolares como laboratório e instrumento pedagógico multidisciplinar;
- Aumentar dos recursos para o PNAE e estender o programa ao ensino médio, ensino em creches e educação de jovens e adultos.

Estas e outras propostas já poderiam ser sido inseridas no Plano Plurianual (PPA 2008/2011) caso as conferências tivessem sido realizadas e os resultados sistematizados pelo CONSEA Nacional. Mas, o tempo das conferências não foi pensado em consonância com o tempo político e as pautas aprovadas nas pré-conferências e na III CNSAN dificilmente poderão ser aproveitadas como sugestões para o PPA.

Mesmo com toda a potencialidade da militância, com toda força social com que os coletivos se apresentarão no processo da Conferência, ainda a expectativa de participação e a contribuição efetiva no PPA é baixa. Não porque as propostas estarão aquém ou além da capacidade de absorção do governo, mas por que o tempo político-burocrático do Ministério do Planejamento não vai permitir. O prazo para o

⁴ Disponível no site <https://www.planalto.gov.br/consea/static/agenda/070504/PPA.pdf>

envio do PPA ao Congresso é 31 de agosto próximo. Assim, durante a realização da III CNSAN provavelmente os gestores governamentais já terão suas planilhas orçamentárias e sistemas de digitação dos dados consolidados.

A III CNSAN é um momento de intercâmbio de experiências, de acúmulo de conhecimento e de reforço da luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira. Há um reconhecimento que o fato de o governo ao promover as conferências setoriais contribui para o fortalecimento da sociedade civil, capacita e forma novas lideranças sociais.

Para finalizar, gostaríamos de deixar duas perguntas e uma reflexão a todos os participantes da III CNSAN e militantes do Direito Humano à Alimentação Adequada:

- ✓ Como garantir que as prioridades aprovadas pela plenária da III CNSAN sejam efetivamente inseridas no PPA 2008-2011?
- ✓ Como as organizações da sociedade civil poderão ser formalmente inseridas no processo de monitoramento e vigilância de suas demandas ao PPA 2008-2011 que será enviado ao Congresso Nacional proximamente?

O orçamento é a síntese da ação prioritária do governo. O orçamento público expressa os reais objetivos e aspirações de um governo, seja hegemônico ou de coalizão. Numa sociedade democrática é imperativo que tais objetivos reflitam as aspirações da maioria, respeitando-se as minorias. Uma política pública só existe de fato, se ela estiver no orçamento, com programação própria e recursos efetivamente alocados e aprovados para sua implementação.

Para isso, o INESC e a ABRANDH propõem que a III CNSAN aprove uma emenda à Lei de Responsabilidade Fiscal, que insira uma alínea no Parágrafo único do Art. 48, do Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização, Seção I - Da Transparência da Gestão Fiscal, com a seguinte redação:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

a) “Os três níveis do Executivo – federal, estadual e municipal – garantirão as condições físicas e financeiras para a realização das audiências públicas, abertas a todos os cidadãos e cidadãs, em todas as unidades federativas, incluindo o custo destas audiências nos seus respectivos orçamentos anuais”.

Edécio Vigna

Assessor para Políticas de Reforma Agrária e Soberania Alimentar do INESC

Marília M. Leão

Especialista em Políticas Públicas, Saúde Pública e Nutrição da ABRANDH

O INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não-partidária e com finalidade pública. Tem por missão: "Contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional".

A ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. É uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) que tem como missão “Promover a realização e a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil e em outros países” .