

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

CADERNO 3

# ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

RECEITA DO GOVERNO = TOTAL DOS IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES

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

SOB a ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

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

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

APRECIAÇÃO

CONTROLE e AVALIAÇÃO

execução

DE SIGU  
AL

AGROECOLOGIA  
nos MUNICÍPIOS



ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA

AGROECOLOGIA X AGRICULTURA

PROPORCIONAL

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  
Laetícia 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

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

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

CADERNO 3

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



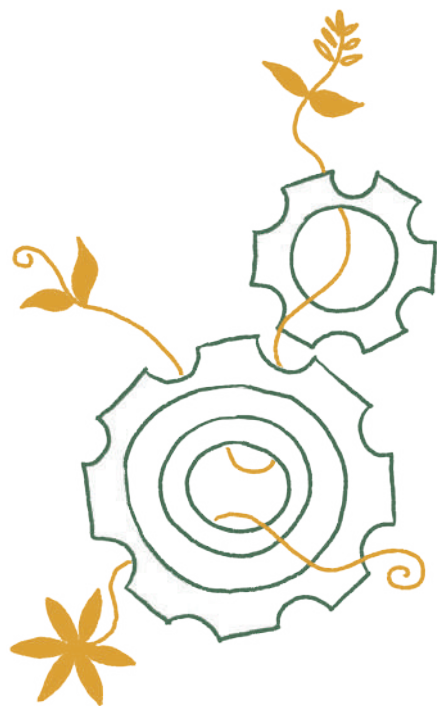
ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA

# 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 (MATTO, 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

 Compreender 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!

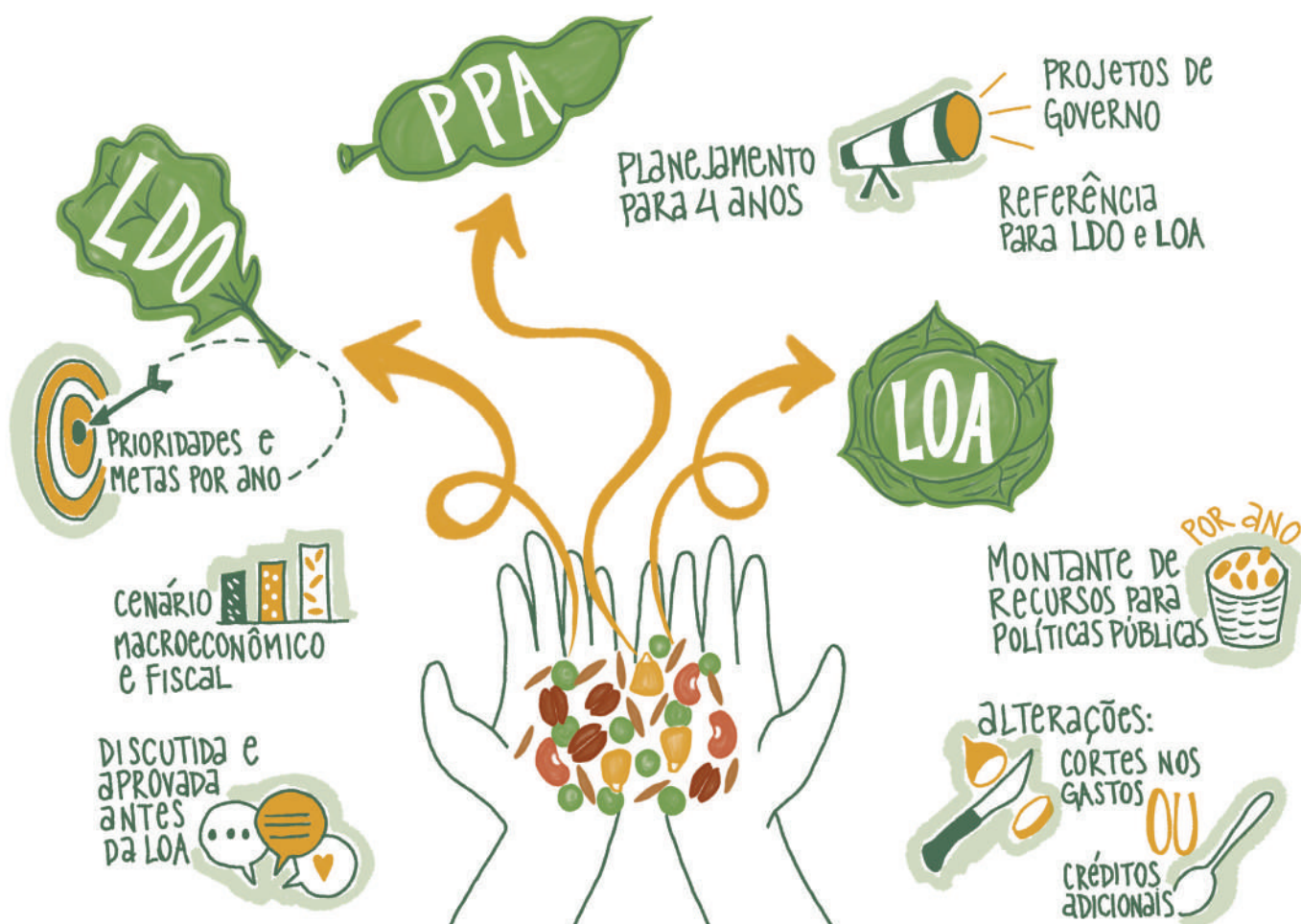
A “receita” de um governo corresponde ao total arrecadado, advindo, em sua maior parte, de impostos e outras contribuições. O orçamento público resulta dessa arrecadação: é ela quem financia as despesas públicas e sua função é garantir direitos e promover a igualdade de acesso a eles. Qualquer despesa 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-financeiramente-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 cidadãos 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 LIQUIDADO:** 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:

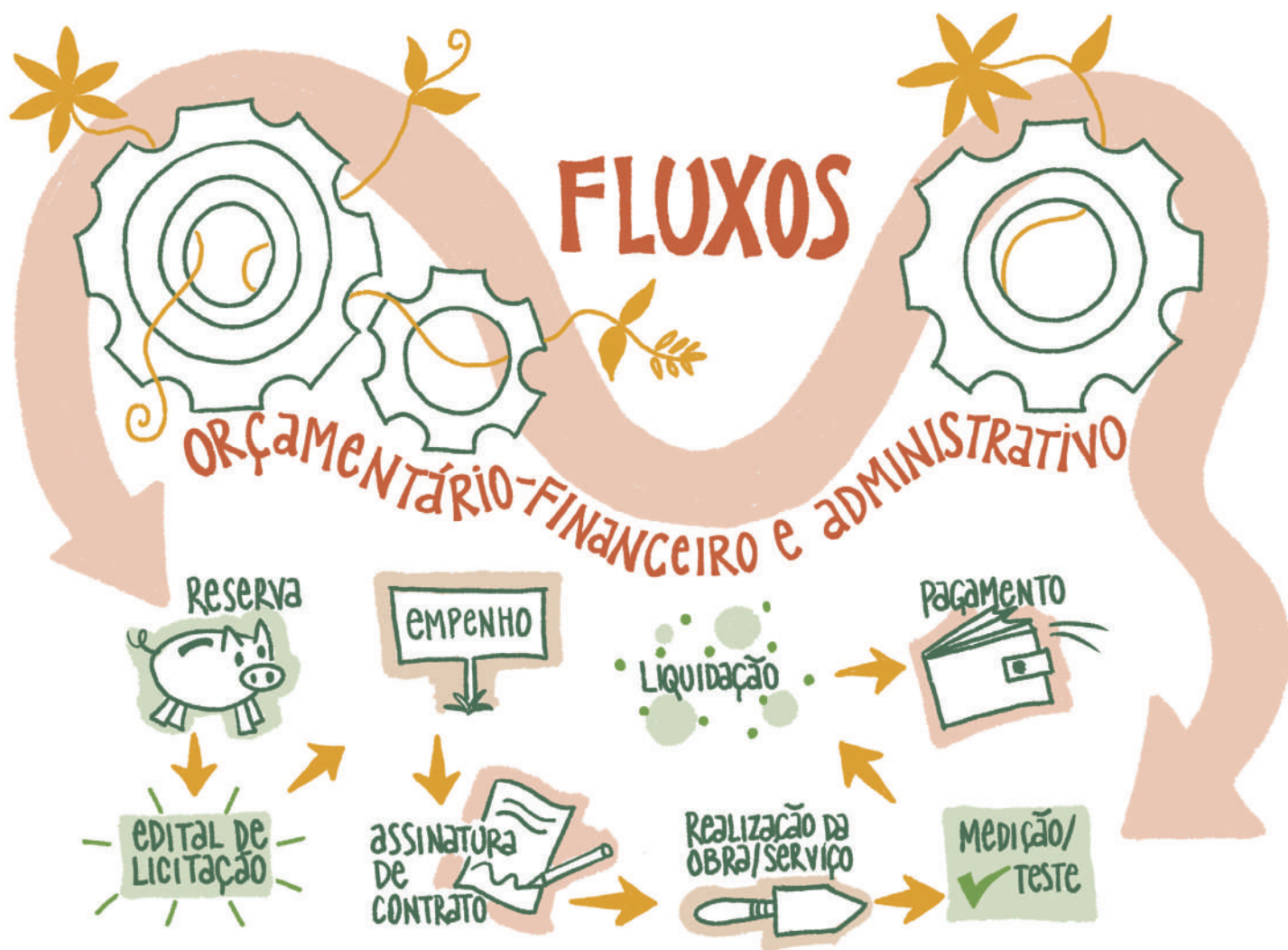
| ANO  | PLANEJADO / AUTORIZADO | COMPROMETIDO         | EXECUTADO         | PAGO               | CONTINGENCIADO |
|------|------------------------|----------------------|-------------------|--------------------|----------------|
| 2016 | 558,1 mi               | 525,8 mi             | 525,8 mi          | 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.fnnde.gov.br/fnde\\_sistemas/sigpc-contas-online](https://www.fnnde.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

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

CICLO DO ORÇAMENTO

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

APRECIACÃO

CONTROLE e AVALIAÇÃO

EXECUÇÃO

DE  
SI  
GU  
AL

EX: INVESTIMENTO PARA O AGRONEGÓCIO X AGRICULTURA FAMILIAR É DESPROPORCIONAL

[illegible]

## A stylized illustration of a woman with short, dark, curly hair, wearing an orange dress and green shoes. She is holding a red tomato in her right hand and a green bag in her left. She is standing next to a large sheet of white paper with horizontal lines, which is the main focus of the image. The background is a solid light blue.









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

PARCERIAS EM:  
CONSTRUÇÃO  
IMPLANTAÇÃO  
MONITORAMENTO

APOIO:

MISEREOR  
IHR HILFSWERK

ccfd-terre solidaire

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BRASIL

ISBN: 978-65-89039-09-9



CD

9 786589 039099



INCIDIR EM  
EMENDAS  
PARLAMENTARES

SÃO PROPOSTAS  
LEGISLATIVAS  
EXECUÇÃO DO  
ORÇAMENTO