

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 27 <b>ORÇAMENTO SEM CIDADANIA: IMPEDIMENTOS À PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL</b>
<b>Autor(es)</b>	Carmela Zigoni José Antônio Moroni
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap27">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap27</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350431
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## ORÇAMENTO SEM CIDADANIA: IMPEDIMENTOS À PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Carmela Zigoni<sup>1</sup>  
José Antônio Moroni<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo buscará apresentar os limites da participação cidadã nas decisões sobre o orçamento público no Brasil, considerando o Orçamento Geral da União (OGU). Para tanto, realizaremos uma análise crítica dos instrumentos de participação institucionais no período democrático mais recente e da redução da participação cidadã iniciada com uma decisão que se tornou simbólica das opções político-ideológicas neoliberais e conservadoras que estavam por vir – a derrubada, pela Câmara dos Deputados, do Decreto nº 8.243/2014, que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS)<sup>3</sup> –, aprofundadas pelo fechamento dos conselhos após as eleições de 2018. Esses retrocessos ocorrem poucos anos depois da expansão das medidas de incremento da transparência governamental no país, como o lançamento do Portal da Transparência, em 2004, e a criação de legislação específica, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Considerando, então, a política de participação social e a política de transparência dos dados orçamentários, buscaremos responder às seguintes questões: a quem essas políticas públicas de fato se destinam e quais seus impactos na promoção de direitos e cidadania? É possível que em um país tão desigual como o Brasil sejam criados espaços de participação orçamentária para além de instâncias institucionalizadas e de oferta de dados que a maioria da população não consegue compreender? Nosso intuito será demonstrar que transparência sem participação social não fortalece a democracia e vice-versa, e que o nosso sistema político nunca incorporou em sua matriz o direito à participação.

A abordagem adotada neste capítulo pode ser definida como uma perspectiva crítica a partir do ponto de vista dos próprios controladores do orçamento, na medida

---

1. Antropóloga; assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); e pesquisadora colaboradora da Universidade de Brasília (UnB).

2. Filósofo; e membro do colegiado de gestão do Inesc.

3. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares/>>.

em que os autores atuamos no monitoramento do orçamento público no âmbito do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). O Inesc é uma organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, que atua há mais de quarenta anos no Brasil em defesa da democracia e dos direitos humanos, e tem nas análises do orçamento público seu principal tema de atuação. A leitura do orçamento realizada pelo instituto é baseada em Oliveira, Moroni e Beghin (2018), que conta com cinco pilares, baseados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PHIDESC): i) Estado financiado com justiça social; ii) uso máximo de recursos para realização de direitos; iii) realização progressiva de direitos; iv) não discriminação; e v) participação popular. É importante dizer, ainda, que as análises do orçamento realizadas a partir dessa metodologia consideram os sujeitos de direitos o foco principal; ou seja, ao considerar o orçamento um campo de disputas políticas mais que um mero instrumento técnico, atuamos com os movimentos sociais para demonstrar como o orçamento pode promover ou violar direitos.

Ainda sobre a abordagem do Inesc ao se debruçar sobre o orçamento, destaca-se que o escopo dos estudos e pesquisas considera o ciclo orçamentário de maneira ampla: para além das leis orçamentárias, receitas e despesas, também são considerados os relatórios de fiscalização e controle, a forma como a política econômica impacta o orçamento e os direitos; as decisões sobre o modelo de arrecadação; e o funcionamento dos bancos públicos.

Atualmente, o instituto produz análises sobre alocação e execução de recursos nestas políticas: socioambiental; criança e adolescente; igualdade racial; mulheres; direitos dos povos indígenas; educação; acesso a medicamentos; e direito à cidade. Também analisa a estrutura fiscal desigual do país; a falta de transparência dos gastos tributários e incentivos fiscais em diversas áreas (a exemplo dos combustíveis fósseis); e a opacidade das informações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Além disso, o Inesc atua em espaços nacionais, regionais e internacionais relativos a aperfeiçoamento da transparência orçamentária, como o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, a Rede Latinoamericana da Justiça Fiscal (RLJF), o Open Government Partnership (OGP) e a Global Initiative for Fiscal Transparency (Gift), além de realizar a pesquisa Open Budget Survey/Open Budget Index (OBS/OBI), do International Budget Partnership (IBP).

Assim, a análise sobre a governança orçamentária à luz da participação e do controle social apresentada neste capítulo estará contextualizada por esse escopo de atuação do Inesc. A produção de estudos, as atividades de formação e a incidência política no tema do orçamento têm forte relação com redes e movimentos sociais que buscam garantir direitos e cidadania. Sobre o conceito de incidência

política, adotaremos o que está definido em Oliveira, Moroni e Beghin (2018, p. 40).

A incidência política é uma ação realizada pela sociedade civil organizada que busca influenciar as instituições públicas, a formulação de políticas e a alocação de recursos. O objetivo é alcançar uma mudança em prol de uma causa de interesse coletivo. As 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, uma ação que visa defender direitos junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; mas também tem caráter pedagógico, na medida em que intenta sensibilizar e mobilizar a sociedade para uma determinada causa.

O capítulo está dividido em mais quatro partes, além desta introdução, nas quais traremos provocações para o debate de governança orçamentária a partir de uma visão da sociedade civil localizada no campo popular. Na seção 2, em primeiro lugar, faremos um resgate do período pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), destacando avanços e limites. Na seção 3, traremos apontamentos sobre a questão da transparência orçamentária e dados abertos. Na seção 4 falaremos do teto de gastos e finalizaremos na seção 5, com uma breve reflexão sobre a participação e o controle social no Brasil considerando a governança orçamentária.

## **2 PERÍODO DEMOCRÁTICO: A ESPERANÇA EQUILIBRISTA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

A CF/1988 abriu novas perspectivas de mudança na cultura política que o texto prenunciava. De fato, a CF/1988 prevê diversos artigos que sugerem que as políticas públicas sejam formuladas com envolvimento de atores políticos inseridos em colegiados, sindicatos e conselhos, além da “comunidade”, trabalhadores, empresários e aposentados (Romão, 2015). No que diz respeito aos mecanismos e espaços de participação, a Carta Magna define, além do voto, o plebiscito, o referendo, o projeto de lei de iniciativa popular, as audiências públicas, as ouvidorias, a participação em júri popular e os conselhos e conferências de políticas públicas. Mais recentemente, os avanços tecnológicos permitem que o Estado disponibilize instrumentos de participação direta, como plataformas de consultas públicas e páginas institucionais de comunicação.

No caso da transparência, a CF/1988 garante a todos os cidadãos o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo (art. 5<sup>a</sup>), o que foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, e outras normas (Decreto nº 7.724/2012: regulamentação da LAI; Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, 2019; Instrução Normativa nº 4/2012: Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, entre outras).

Com relação ao orçamento, a CF/1988 define que o modelo orçamentário é composto de três instrumentos – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) –, mas não se manifesta sobre a participação na sua elaboração. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) nº 101/2000 –, no entanto, prevê que a transparência deve ser assegurada a partir do “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Brasil, 2000).

Algumas leis que regulamentam políticas públicas colocaram dispositivos de participação, como a Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em seu art. 18, que determina que cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) “apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (Brasil, 1993).

No âmbito internacional, os padrões de participação orçamentária começaram a se desenhar na década de 1990, a exemplo do Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998, que enfocou a necessidade de publicidade abrangente da informação fiscal (Guerrero e Petrie, 2018).

De acordo com Guerrero e Petrie (2018), as condições para a participação pública, desde então, foram incorporadas:

- ao Código de Transparência Fiscal do FMI de 2014 (princípio 2.3.3); nos princípios de governança orçamentária da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2014 (princípio 5);
- a alguns indicadores da iniciativa de Gastos Público e Responsabilidade Financeira (Public Expenditure and Financial Accountability – Pefa), que estabelece padrões internacionais no tema (PI-13-iii, sobre a existência de mecanismos de apelação tributária funcionais; PI-18.2, sobre o acompanhamento legislativo do orçamento; e PI-24.4, sobre mecanismos de reclamação sobre licitações);
- ao OECD-Gift G20 Budget Transparency Toolkit (seção 4, intitulada *Openness and civic engagement*); e
- ao World Development Report 2017, do Banco Mundial, que ressaltou o potencial de processos participativos para aumentar a contestabilidade do desenho e da implementação de políticas públicas, levando a níveis mais altos de legitimidade e cooperação e políticas mais equitativas.

Nos anos 2000, a tecnologia digital gerou o incremento de dados fiscais abertos disponíveis, mas a publicidade, embora seja uma condição necessária, não é suficiente para a *accountability*, na medida em que a complexidade dos dados os torna inacessíveis a um público amplo. Nesse cenário, multiplicaram-se os esforços de organizações da sociedade civil para transformar os dados abertos em informações e traduzi-las para uma linguagem mais acessível, a fim de gerar engajamento de outros atores e atrizes políticos no monitoramento e na incidência orçamentários.

No Brasil, os mecanismos institucionalizados de participação na perspectiva da partilha de poder começaram a ser implementados nos anos 1990, quando os conselhos foram sendo estruturados conforme a implementação das políticas públicas previstas na CF/1988 e o grau de mobilização dos movimentos sociais, como saúde e assistência social, que “tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação” (Avritzer, 2012, p. 14). Os governos passam a lançar mão de conferências com participação da sociedade civil organizada, o que se intensifica nos anos 2000, com a realização de 74 conferências nacionais no governo Lula, e 38 no governo de Dilma Rousseff, mobilizando milhares de pessoas – as conferências nacionais podiam chegar a um público de 2.500 pessoas por evento, sem contar a mobilização nas conferências municipais e estaduais.

Registra-se que, ainda no início do primeiro mandato, o governo Lula promoveu a construção participativa do PPA: a Inter-Redes e a Associação Brasileira de ONGs (Abong) lideraram o processo de organização e de realização de debates sobre o PPA 2004-2007 em todos os estados e Distrito Federal, a convite da Secretaria-Geral da Presidência. A partir do seminário nacional O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social, promovido pelo Inesc em 2003, e da elaboração da *Carta de Brasília*, foram organizados comitês estaduais e fóruns de desenvolvimento, participação e inclusão. Ao final do processo, do qual participaram quase 4 mil pessoas, as organizações da sociedade civil registraram, em documento endereçado ao governo, que “a atuação da sociedade civil no processo de construção de um PPA participativo se orienta na perspectiva de um processo permanente de orçamento participativo no plano federal”.<sup>4</sup> Infelizmente, esse tipo de iniciativa não foi replicado em anos posteriores, ainda que os PPAs subsequentes tenham refletido em muito as demandas da sociedade civil apresentadas em conferências nacionais.

Avritzer (2012) realizou pesquisa sobre conferências nacionais, representativas para a população brasileira, e destaca a grande mobilização da sociedade para a participação desde os municípios até a chegada aos eventos nacionais, e como como as conferências de políticas menos estruturadas se utilizaram desses espaços

4. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/108-numero-124-maio-de-2003/843-a-participacao-da-sociedade-no-ppa-2004-2007>>.

para reforçar agendas de menor fôlego, tanto junto ao próprio Executivo como ao Legislativo, e em conferências de políticas para mulheres e de cultura. No entanto, o orçamento público não aparece como um tema, tampouco a política fiscal. Romão (2015) salienta como foi inevitável que, progressivamente, os atores da sociedade civil passassem a se perguntar a razão da participação em conferências.

Um exemplo foi a crítica da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, em documento que elaborou a base de princípios e demandas em 2006. Criada em 2004, a plataforma se baseou em cinco eixos para pautar o debate público: i) aperfeiçoamento da democracia representativa; ii) fortalecimento da democracia direta; iii) fortalecimento da democracia participativa; iv) democratização da informação e da comunicação; e v) democratização e transparência do Poder Judiciário. Em relação ao aperfeiçoamento da democracia participativa, apresenta a repartição de poder implicada na noção de participação social, e já de início revela as deficiências e a questão do orçamento público.

É necessário superar a atual fragmentação e o paralelismo da arquitetura de participação. Os inúmeros espaços de participação, em especial os conselhos de políticas e as conferências, não dialogam entre si e muito menos tensionam o atual modelo representativo. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos.<sup>5</sup>

Esse mesmo documento trazia, ainda, propostas do que poderíamos chamar de governança orçamentária popular, a saber:

- participação da sociedade civil na definição da pauta legislativa;
- criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento (incluindo Ministério da Fazenda, Banco Central, bancos públicos; e diálogo entre as decisões macroeconômicas e os seus impactos nos territórios);
- reforma nas regras de tramitação do orçamento no Legislativo;
- garantia de acesso universal às informações orçamentárias;
- garantia de continuidade de planos e programas de políticas públicas;
- criação de mecanismos de interlocução entre os diferentes espaços institucionalizados de participação e controle social; e
- apoio ao projeto de lei de responsabilidade fiscal e social.

---

5. Disponível em: <<https://reformapolitica.org.br/quem-somos/>>.

Tanto Avritzer (2012) quanto Romão (2015) se debruçam sobre a relação limitada entre participação e implementação de deliberações efetuadas nas conferências nacionais como um fator de possível esgotamento desse modelo. Avalia-se que um dos fatores seja exatamente a ausência do debate sobre o orçamento público nesses espaços, já que a implementação das deliberações, materializadas em avançados planos nacionais construídos participativamente, careciam de recursos públicos (e estrutura na gestão pública) para se efetivar. Associado a isso, o tempo da realização das conferências não era o tempo de debate no Executivo, nem mesmo no Legislativo, das peças orçamentárias. Assim, o Inesc atuou junto ao Fórum Interconselhos<sup>6</sup> para que o tema do orçamento fosse incluído nos diálogos entre governo e sociedade.

À época, também foram ressaltadas as dificuldades de monitorar PPAs desconectados das Loas; o desperdício de energia no controle social de PPAs temáticos subfinanciados, com pouca produção de dados para monitoramento de metas e indicadores; a desconexão entre o trabalho da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e os ministérios e áreas finalísticas; entre outras críticas. Contudo, quando o governo se tornou minimamente permeável a esse debate, sucedeu-se o golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016.

Todas as iniciativas importantes de ampliação do espaço cívico criadas após a CF/1988, portanto, deixaram o orçamento público a reboque, pelo menos em relação ao orçamento nacional. A participação no orçamento público e na política fiscal permaneceu tímida e incipiente, a não ser pela experiência exemplar replicada em vários lugares do mundo do orçamento participativo brasileiro de nível municipal. Diversos conselhos municipais incluíram como atribuição o monitoramento do orçamento e a aprovação das contas públicas das prefeituras ao final do ano fiscal, a exemplo dos conselhos municipais de assistência social: “O controle social feito pelos conselhos acontece pela discussão, análise, acompanhamento e aprovação de dois instrumentos de planejamento da política pública: os planos de assistência social e o orçamento correspondente” (SUAS, 2006, p. 26).

O mesmo não ocorreu com os conselhos nacionais. Alguns criaram instâncias de discussão do orçamento, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 1994; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda),<sup>7</sup> que faz a gestão do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCD); e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), que criou uma instância específica para monitorar o orçamento público, mas não de forma

6. O Fórum Interconselhos foi uma iniciativa que reunia conselhos e comissões nacionais, além de representantes de organizações e movimentos sociais, para discutir programas, objetivos e metas do governo federal expressos no PPA vigente, e foi realizado no período 2011-2017.

7. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda>>.

deliberativa. A Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento (Cofin/CNS) é responsável por

subsidiar conselhos de saúde na fiscalização orçamentária e financeira dos serviços públicos de saúde, colaborando na formulação de diretrizes para o processo de planejamento e avaliação do SUS [Sistema Único de Saúde]. Os membros dessa comissão analisam periodicamente os valores orçamentários disponibilizados para cada item de despesa do Ministério da Saúde, solicitando esclarecimentos do poder público quando classificar algo inadequado. A comissão também avalia a possibilidade de atendimento das emendas parlamentares até o final de cada ano a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA). Com isso, a ideia é promover acesso da população à análise do Relatório Anual de Gestão (RAG) fornecido pelos gestores de saúde, sensibilizando a todos contra o subfinanciamento do SUS.<sup>8</sup>

A expectativa da sociedade civil organizada, expressa a partir da construção do PPA 2004-2007, de conexão real entre PPA e leis orçamentárias e de participação deliberativa sobre as políticas públicas, foi frustrada. Os conselhos e as conferências, com alta participação, permaneceram como espaços consultivos, influenciando o desenho das políticas públicas, sem, no entanto, interferir nas questões orçamentárias ou sobre as escolhas econômicas do país.

### 3 TRANSPARÊNCIA SEM DEMOCRACIA: UMA (ESTRANHA) REALIDADE POSSÍVEL

O Brasil é o sexto país mais transparente do mundo em termos de informações orçamentárias, de acordo com o *Open Budget Index* 2019,<sup>9</sup> do International Budget Partnership (OBP): os outros cinco países do topo são, respectivamente do primeiro ao quinto, Nova Zelândia, África do Sul, Suécia, México e Geórgia. Ora, como é possível que, em meio a uma conjuntura de retrocessos na transparência e participação, com a corrupção endêmica mais forte do que nunca, o Brasil ainda figure bem posicionado entre os 117 países analisados na pesquisa do IBP? Em que pese a metodologia do IBP ser geral o suficiente para dar conta de tantos países, são 145 questões em torno de transparência, participação e controle externo que avaliam a disponibilidade de informações ao público e o comportamento do Legislativo, de acordo com *standards* internacionais do FMI, do Banco Mundial e outras agências. Ou seja, podemos dizer que o Brasil, comparativamente, é sim um país com alto nível de transparência orçamentária, ainda que, no quesito participação, tenha havido uma discreta queda em relação ao índice de 2017. Ocorre que o índice não capta informações qualitativas da dinâmica política dos países, tampouco avalia o acesso pela sociedade às informações disponibilizadas.

8. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/comissoes-cns/cofin>>.

9. Disponível em: <<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019>>.

Essas informações que o questionário do IBP não capta foram sistematizadas por um conjunto de organizações, entre elas o Inesc, que, em julho de 2020, denunciaram o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por tentativas de desestruturar a transparência governamental. Entre os diversos casos expostos ao relator para Brasil, Chile e Honduras, Joel Hernández García, durante uma reunião bilateral que aconteceu no âmbito da 176ª sessão da CIDH, podemos destacar: a violação do direito de acesso à informação no contexto de enfrentamento à covid-19 (retirada de informações do *website* do Ministério da Saúde, e republicação sem dados acumulados) e a edição, pela Presidência da República, da Medida Provisória (MP) nº 928, em março, alterando a LAI, suspendendo prazos e permitindo aos gestores negar pedidos. O Superior Tribunal Federal (STF) anulou a eficácia da medida em abril; contudo, durante seu breve período de vigência, a medida foi utilizada para limitar o acesso à informação, como no caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que recusou dados ao Ministério Público no dia seguinte à edição da MP. Em 2019, o governo já havia tentado limitar tal acesso por meio do Decreto nº 9.690/2019, que aumentava o número de servidores públicos aptos a determinar sigilo sobre informações públicas (Hessel, 2019). Derrubado pela Câmara dos Deputados, o decreto foi revogado pelo governo antes de passar por votação no Senado (Revogação..., 2019).

Em 2021, o Fórum de Acesso a Informações Públicas já havia denunciado dois casos que expressam o retrocesso de transparência no país: um sobre a Resolução nº 323 do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece que o TCU deixe de receber denúncias sobre transparência ativa, nos termos da LAI (ou seja, a medida deixa de fora das atribuições do tribunal a apuração de denúncias e representações relativas ao cumprimento das regras de transparência pelo Poder Executivo); e outro sobre a cobrança por dados abertos, prevista no Projeto de Lei (PL) nº 317/2021, aprovado no Senado (Cobrança..., 2021). O mesmo Fórum publicou um estudo sobre os limites da LAI, analisando as respostas dos órgãos públicos aos pedidos via Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (E-sic) durante a pandemia:<sup>10</sup> em pelo menos 37% das respostas aos pedidos, o Ministério da Saúde negou acesso a dados e informações.

As medidas de restrição de transparência têm sido acompanhadas de fortes reações da sociedade civil organizada ecoando no Judiciário, que em geral tem barrado tais atos do Poder Executivo. Foi o que aconteceu com o fechamento dos conselhos, quando o STF restringiu o poder do presidente a encerrar as atividades dos conselhos que não foram criados por lei (Coletta e Faria, 2019) – o que, na prática, foi uma medida mitigadora, já que órgãos importantes, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), foram criados por decreto.

---

10. Disponível em: <<https://informacaopublica.org.br/?p=4238>>.

Essa questão revelou a baixa institucionalidade que a maioria dos espaços institucionais de participação tinham.

O fato é que, no Brasil, a legislação avançada e a amplitude de informações do orçamento disponibilizadas ao público não têm contribuído, principalmente após 2016, para o incremento da democracia. Se do ponto de vista normativo o governo nunca foi obrigado a criar mecanismos de participação social no orçamento público – apenas orientado a estimular a realização de audiências públicas pela LRF –, após a chegada de Jair Bolsonaro ao poder observa-se a interdição radical da participação social no país.

Dados demonstram que é preciso desconstruir o senso comum de que o brasileiro não participa da política: de acordo com Avritzer (2012, p. 13), 4,3% da população brasileira participa de orçamentos participativos e/ou conselhos de políticas; cerca de 6,5% da população brasileira participou das 74 conferências nacionais realizadas no governo Lula; e há uma “persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas”.

Para dar um exemplo mais recente do engajamento da sociedade civil organizada, em 2019 foi realizada, de forma autônoma, a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), em um ato de desobediência civil em relação à decisão do governo federal de não realizar a conferência conforme preconizado na lei, já que periodicidade de convocação é obrigatória (nesse caso, a cada quatro anos). A CNDAS foi convocada pela sociedade civil do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), pela Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social, pelo Fórum Nacional de Trabalhadores do Suas (FNTSUAS), pelo Fórum Nacional de Usuários do Suas (FNUSUAS), pelo Inesc, pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, entidades socioassistenciais, além de movimentos sociais, organizações populares, mandatos parlamentares, universidades, sindicatos, órgãos de classe e defensores do Suas de modo geral, somando mais de trezentas entidades de todo o Brasil. Com o tema *Assistência social: direito do povo com financiamento público e participação social*, a conferência reuniu mais de oitocentos participantes, de todos os estados do Brasil, entre usuários(as), trabalhadores(as) e gestoras(es), conselheiras(os) do Suas, além de representantes das diversas coletividades que convocaram o evento.<sup>11</sup>

O papel da sociedade civil na participação e no controle social de políticas públicas carece de uma discussão específica em termos de responsabilidades e expectativas. Por exemplo, sobre a noção de controle, pouquíssimos conselhos

---

11. Disponível em: <<https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>>.

se constituíram espaços deliberativos, mas muitos, especialmente em nível municipal, atribuem aos conselheiros a responsabilidade de aprovar contas públicas. Essa expectativa de que o controle deve ser feito pela sociedade civil é bastante questionável, na medida em que exige um nível de conhecimento técnico que a maioria não tem. Isso sem falar que esse modelo, para o âmbito municipal, ignora as dinâmicas políticas locais, de assimetria de poder e disputas que muitas vezes envolvem violências, a exemplo de contextos marcados por conflitos fundiários e socioambientais: o conselheiro pode se colocar em situações de risco, até mesmo de morte, se desempenhar o papel preconizado nas normativas legais. Para o nível nacional, é mister lembrar que já existem órgãos de controle interno e externo e que as auditorias populares podem ser um caminho de colaboração entre órgãos públicos e sociedade civil organizada.

Outro ponto que merece atenção nesse debate é a própria noção de ator externo. Há um sujeito político que, ao menos conceitualmente, já está colocado à margem do processo orçamentário: deve controlar, mas somente em fases específicas do ciclo orçamentário, e não pode deliberar sobre as políticas públicas, apenas opinar. Guerrero e Petrie (2018, p. 77), no entanto, contribuem para uma conceituação de outra natureza.

Embora as pessoas geralmente imaginem a participação pública na política fiscal como sendo relativa ao orçamento anual, é muito mais ampla do que isso, envolvendo engajamento em quatro áreas principais: i) ao longo de todo o ciclo orçamentário anual, incluindo preparação do orçamento, aprovação legislativa, implementação orçamentária e revisão e fiscalização; ii) nas novas iniciativas de políticas públicas e suas revisões (por exemplo, receitas e despesas), que se estendem por um período mais longo do que a janela de preparação do orçamento anual; iii) no desenho, na produção e no provimento de bens e serviços públicos; e iv) no planejamento, na avaliação e na implementação de projetos de investimentos públicos. Participação pública cobre tanto a política macrofiscal – os principais agregados fiscais, o tamanho apropriado do déficit, entre outros – quanto as questões mais micro de desenho e administração tributária e a alocação e a efetividade do dispêndio.

Outra questão, como vimos, fonte de divergências no entendimento de participação e controle social entre sociedade civil e governo, é a de que políticas públicas são passíveis de participação e controle social ou não. A escolha do modelo econômico e as políticas energéticas, migratórias, fundiárias e fiscais não estão disponíveis para debate amplo com a sociedade. Assim, os mecanismos para avaliar ou mesmo controlar decisões e impactos dessas políticas com frequência se tornam querelas judiciais, quando não passam pela história impunemente (um exemplo clássico é o confisco da poupança dos brasileiros no governo Collor).

Outro fato a ser levado em conta é a apropriação do mercado em relação aos conceitos de transparência, *accountability*, *compliance*, assim como o fez com o

conceito de sustentabilidade na década anterior. Aprendemos, com Michel Foucault (2001), que os sistemas de conhecimento sustentam a biopolítica, entendida como gestão (controle) dos corpos pelo Estado, ou seja, é a partir dos discursos reconhecidos e legítimos dos especialistas que ocorre a reprodução do poder institucional. O orçamento público é um exemplo ímpar desse tipo de alijamento entre o saber, que de um lado toma decisão; e o não saber, do beneficiário passivo da política pública, de outro.

Por fim, um campo ainda com pouca reflexão teórica sobre o qual é urgente nos debruçar é o uso de dados abertos em relação às desigualdades. Para que os dados abertos e a documentação oficial disponíveis ao público sejam transformados em informação, é preciso haver capacidade de processamento e análise desses dados. Hoje contamos com um pequeno campo de organizações para isso, além de um crescente, ainda que incipiente, jornalismo de dados. Em tese, esses atores estão realizando o monitoramento das contas públicas para o interesse coletivo. A iniciativa privada, no entanto, tem recursos humanos e financeiros bem maiores para esse processamento, o que pode beneficiá-las, por exemplo, em avaliações sobre processos licitatórios, perfis de mercado e até mesmo a produção de aplicativos privados para comercialização, com utilização de dados públicos.

#### 4 TETO DE GASTOS: O QUE MONITORAR, AFINAL?

O período de austeridade fiscal no qual estamos inseridos remonta ao governo Dilma Rousseff, quando o contingenciamento chegou a R\$ 95 bilhões em 2015 (Zigoni, 2016).<sup>12</sup> Em que pesem os decretos de reprogramação orçamentária fazerem parte da cultura administrativa do Executivo (Inesc, 2019), no final de 2015 esses valores não foram recompostos – pelo contrário, houve um corte de mais R\$ 13,5 bilhões em novembro.<sup>13</sup> Em 2016, já no governo fruto de um golpe de Michel Temer, aprova-se a Emenda Constitucional (EC) nº 95, conhecida como teto de gastos, que prevê o congelamento dos gastos sociais por vinte anos. As políticas públicas passaram a ter cortes profundos, e mesmo a saúde e a educação tiveram progressiva redução orçamentária (Inesc, 2020).

Em nome do equilíbrio fiscal, essas medidas foram tomadas sem nenhum diálogo com a sociedade, pelo contrário; as organizações da sociedade civil tiveram que se unir em iniciativas para questionar, sem sucesso, a mudança constitucional operada pela EC nº 95, que instituiu o novo regime fiscal. O próprio FMI reconheceu que o teto é prejudicial à economia e à realização progressiva de direitos (González, 2020). Em 2020, a campanha Direitos Valem Mais ingressou com uma ação junto ao STF para suspender o teto de gastos devido à pandemia da covid-19

12. Dado corrigido pela inflação em março de 2021.

13. Dado corrigido pela inflação em março de 2021.

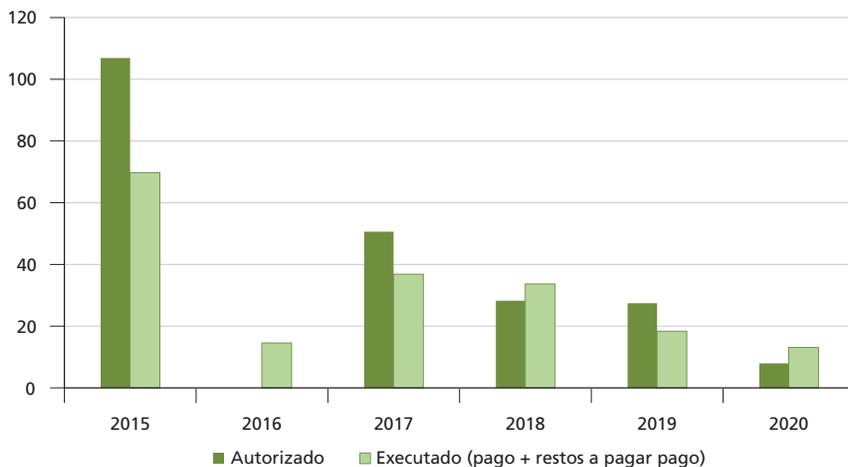
(Coronavírus..., 2020), e também entrou com um mandado de segurança para notificar a corte suprema sobre a ausência de mecanismos de participação na elaboração da Ploa 2021. Tais ações ainda não tiveram resultado (Entidades..., 2021).

Seguindo a diretriz de baixa participação, o governo de Jair Bolsonaro também não convidou a sociedade para discutir o seu PPA. Aliás, o PPA 2020-2023 foi elaborado por poucos antes do Executivo e terminou por ser um plano simplificado, com escassos indicadores e metas, sem falar na invisibilização total de políticas como enfrentamento ao racismo e a questão quilombola, nem sequer citadas no plano, embora tenham anos de acúmulo de elaboração, e pautas que foram tema inclusive de conferências nacionais, como igualdade racial, direitos das mulheres, proteção ao meio ambiente, incentivo à cultura e desenvolvimento rural sustentável solidário (Inesc, 2020).

A pandemia do novo coronavírus trouxe para o centro do debate a questão dos gastos sociais do Estado, principalmente porque o governo tentou emplacar uma narrativa questionável do ponto de vista dos direitos humanos: a população deveria escolher entre a vida e a economia. Um conjunto de economistas se organizou contra esse absurdo ao lado de movimentos sociais. Graças à pressão da sociedade (e às divergências políticas entre Executivo e Legislativo), o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do “orçamento de guerra”, que disponibilizou R\$ 500 bilhões em créditos extraordinários para tentar conter a crise sanitária, recursos que recompuseram minimamente o orçamento da saúde, financiaram o auxílio emergencial para a população mais vulnerável, ajudaram estados e municípios, além de outras ações.

Esse esforço foi insuficiente em diversas áreas, pois o governo optou pela morosidade na execução de recursos. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a execução do recurso de cestas básicas destinadas à população quilombola. Um recurso de R\$ 7,3 milhões fora autorizado, mas até agosto somente R\$ 364 mil haviam sido pagos; o recurso para as políticas para mulheres, cuja execução até maio foi de 2%; e, em agosto, de 10%. Embora tenha finalizado o ano com R\$ 117 milhões empenhados dos R\$ 120 milhões autorizados, somente R\$ 35 milhões foram pagos. Esses dados foram apresentados pelo Inesc em audiência pública sobre os impactos da covid-19 na população negra e quilombola (Em audiência..., 2020). Na ocasião, uma liderança do movimento negro chegou a sugerir que é preciso legislar sobre a não execução dos recursos no âmbito da gestão. Algumas dessas mudanças podem ser vistas no gráfico 1, em relação à segurança alimentar de grupos populacionais específicos, entre eles quilombolas; e no gráfico 2, com a série histórica das políticas para as mulheres.

**GRÁFICO 1**  
**Execução da Ação 2792<sup>1</sup> (2015-2020)**  
 (Em R\$ milhões)



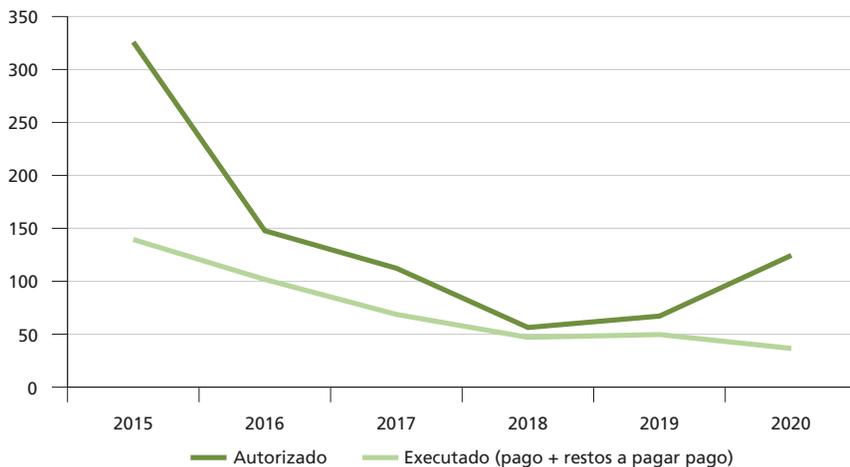
Fonte: Inesc.

Nota: <sup>1</sup> Ação 2792: Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (Programa 2069: Segurança Alimentar e Nutricional).

Obs.: 1. Todos os dados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

2. Dados extraídos em 10 de agosto de 2021.

**GRÁFICO 2**  
**Execução orçamentária das políticas públicas para mulheres<sup>1</sup> (2015-2020)**  
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Inesc.

Nota: <sup>1</sup> Programa 2016: Políticas para as Mulheres (PPA 2016-2019) e parte do Programa 5034: Proteção da Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa de Direitos Humanos para Todos (PPA 2020-2023).

Obs.: 1. Todos os dados foram corrigidos pelo IPCA.

2. Dados extraídos em 17 de junho de 2021.

Em relação ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por exemplo, ressaltamos que nem a flexibilização de regras para contratos e licitações prevista na MP nº 961/2020 foi suficiente para fazer deslanchar a execução da pasta responsável por direitos de crianças e adolescentes, mulheres, indígenas, quilombolas, idosos, população negra e pessoas com deficiência, que terminou o ano com 60% de execução (pago + restos a pagar pagos). Em um ano que registrou aumento de 22% de feminicídios, boa parte do recurso para a rede de proteção às mulheres não chegou nos municípios.

Com os cortes orçamentários operados por vários anos e a impossibilidade de incidir por direitos junto ao Executivo atual, as emendas parlamentares tornaram-se fonte de recursos e de esperança para diversas agendas de direitos. No campo da participação, podemos citar uma boa prática implementada pela deputada federal Áurea Carolina, que abriu consulta pública para destinação de emendas impositivas.

Foram contempladas 50 propostas, vindas de 9 regiões de Minas Gerais. Na etapa federal, recebemos 211 propostas de iniciativas da sociedade civil e do poder público nas áreas de cultura, direitos humanos, educação, meio ambiente, mobilidade, políticas urbanas, política habitacional, políticas indígenas, políticas para comunidades quilombolas, políticas para povos e comunidades tradicionais, políticas sociais, segurança alimentar e nutricional, promoção da igualdade de gênero, promoção da igualdade racial e étnica, saúde e segurança cidadã.<sup>14</sup>

Ressaltamos que a agenda de justiça fiscal tomou novo fôlego e formatou a coalizão de organizações latino-americanas Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal,<sup>15</sup> trazendo a ampliação do debate heterodoxo na economia, ou um retorno da economia política para o centro do debate. Eficiência nem sempre é gastar pouco e fazer muito; pode ser gastar muito para promover direitos, movimentar economia etc., tensionando o tripé canônico da gestão pública de eficiência, eficácia e efetividade. Como visto anteriormente, a responsabilização pelo mau gasto público possui legislação, mas somente para gastos acima do recurso disponível, não para a baixa execução ou para escolhas econômicas que prejudicam a população.

Assim ressituação o balanço entre variáveis jurídico-econômicas, precisamos claramente assumir que o atual déficit de 100 mil vidas perdidas impõe, nesta quadra da nossa experiência constitucional, um sério e honesto esforço de justiça de transição. Trata-se de instituto usualmente aplicado na responsabilização dos crimes cometidos por ditaduras, em esforço de desvendamento da verdade histórica e durante o processo de restauração de regimes democráticos. Sua finalidade estrutural é a reparação a direitos humanos lesados em larga escala por ações e omissões governamentais. Trazer a busca por uma transição justa para o presente momento fiscal brasileiro é ousadia teórica que se justifica para refutar as teses de

14. Disponível em: <<https://gabinetona.org/emendas/2020/federal/>>.

15. Disponível em: <<https://derechosypolitica.fiscal.org/pt/>>.

que (1) a CF/1988 não caberia no orçamento público e (2) seria necessário negar-lhe eficácia orçamentário-financeira em nome de uma reducionista concepção de responsabilidade fiscal que foi inscrita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT] pela Emenda nº 95/2016. Essa é uma pauta urgente, na medida em que antevemos o risco de que o teto de despesas primárias imponha — direta ou indiretamente — a completa paralisação de serviços públicos essenciais já no texto do Ploa/2021, dada a repercussão federativa dos gastos da União para o custeio de tais serviços, a exemplo do que se sucede no SUS (Pinto, 2020).

Podemos dizer que o teto de gastos alterou radicalmente a direção da participação e do controle social no Brasil: a sociedade civil, impossibilitada de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas, passou a lutar por direitos mínimos para a população. Chegou-se ao ponto de estarmos novamente combatendo a fome no país, que em termos estatísticos já estava superada com a saída do Brasil do mapa da fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations — FAO). Políticas estruturadas e maduras, como o SUS, o SUAS, a de educação e socioambientais, estão sendo completamente desmontadas, e outras políticas relevantes para a redução de desigualdades, que careciam de estruturação, como aquelas em prol da igualdade racial e do direito das mulheres, estão cada vez menores.

## **5 CONCLUSÃO: PARA ALÉM DAS INSTITUIÇÕES, AS ORGANIZAÇÕES POPULARES**

Uma governança orçamentária que de fato considere a participação social deveria, em primeiro lugar, levar em conta as demandas populares, não ofertar um cardápio previamente definido pelos especialistas para o debate. Como vimos no decorrer deste capítulo, a sociedade quer participar e tem propostas para essa participação.

Um novo modelo deveria, ainda, considerar a sociedade civil organizada como um ator interno ao processo, que possa, se desejar, envolver-se em todas as etapas da tomada de decisão sobre as políticas públicas. O desafio é grande, pois, além do resgate dos espaços institucionalizados de participação extintos e sua reconfiguração, seria preciso promover outros espaços de escuta deliberativos com a sociedade (como o uso de ferramentas digitais), mas também dar lugar às assembleias locais para discussão do orçamento nacional, a exemplo de outros países que implementaram consultas mistas. Como pauta, não somente a alocação de recursos, mas também a composição do orçamento com justiça fiscal e deliberação sobre o que fazer com os recursos naturais — debates que perpassam a definição da política econômica.

O mínimo a ser feito seria a criação de versões cidadãs para os documentos orçamentários mais importantes, para além da Ploa, também a LDO, a prestação de contas do presidente da República, os relatórios quadrimestrais do Tesouro Nacional e o parecer do TCU. Versões cidadãs não só em texto escrito, mas com o uso de outras linguagens de forma a sensibilizar que outros coletivos organizados,

por exemplo, de jovens periféricos, possam se interessar pela participação e pelo controle social do orçamento público. O investimento na política de dados abertos contribuiria nesse sentido, para que o reuso de dados pudesse ser feito pelo próprio governo com mais qualidade, gerando aplicativos e produtos de comunicação livres, não proprietários, e voltados a públicos com perfis diversos.

O que observamos hoje é um cenário de redução dos espaços de participação e tentativas de retroceder no fortalecimento dos mecanismos de transparência. O Congresso Nacional tem legislado para alterar a CF/1988 em aspectos estruturantes, por meio de emendas constitucionais, promovendo uma verdadeira reforma política sem participação social. Nesse cenário, o orçamento público é cada vez mais privatizado, tanto do ponto de vista dos recursos em si quanto na questão da redução de atores e atrizes políticos que podem influenciá-lo.

Voltemos, então, às nossas questões iniciais: a quem as políticas públicas de participação social e de promoção da transparência se destinam e quais os seus impactos na promoção de direitos e cidadania? É possível que em um país tão desigual como o Brasil sejam criados espaços de participação orçamentária para além de instâncias institucionalizadas e de oferta de dados que a maioria da população não consegue compreender? Argumentando do ponto de vista da sociedade civil organizada, nosso lugar de fala nesse texto, ressaltamos alguns pontos para a reflexão das leitoras. Em relação à política de participação social, na medida em que foi construída com algum grau de participação – seja no processo constituinte, seja nas políticas públicas setoriais ao longo de três décadas –, podemos dizer que se propõe a ampliar o diálogo sobre a coisa pública com a sociedade, por meio principalmente dos conselhos. Considerando a capilaridade dos conselhos municipais de educação, saúde e assistência social, avaliamos que é uma política que buscou estimular uma mudança na cultura política. No entanto, conforme destacado anteriormente, esses espaços na maioria das vezes não são previamente preparados para o debate sobre o orçamento público. A redução desses espaços, se não o seu aperfeiçoamento e o fortalecimento por parte do Estado – no sentido inclusive de torná-los mais inclusivos e menos desiguais –, acarreta retrocessos no acúmulo que alcançamos até este momento. Em relação à política de transparência, o seu desenho foi elaborado com alguma participação, principalmente, de organizações com pautas híbridas – combate à corrupção, tecnologia, comunicação e dados abertos. Talvez por isso ainda seja uma política marcada por tecnicismo e falta de investimentos públicos capazes de transformar dados em informações mais palatáveis para a sociedade.

A não ser que pensemos ser possível viver em uma sociedade que não prioriza a democracia e a cidadania, precisamos reunir esforços para retomar a participação no orçamento, revogar o famigerado teto de gastos e fortalecer debates sobre

economias pensadas para as pessoas, que salvem vidas e preservem o planeta – enfim, retomar um projeto de país e de mundo mais humanizado.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

COBRANÇA por acesso automatizado a dados públicos é uma ameaça à inovação cívica e à democracia; veto já! **OKBR**, 3 mar. 2021. Disponível em: <<https://ok.org.br/noticia/cobranca-por-acesso-automatizado-a-dados-publicos-e-uma-ameaca-a-inovacao-civica-e-a-democracia-veto-ja/>>.

COLETTA, Ricardo Della; FARIA, Flávia. STF forma maioria para restringir extinção de conselhos federais por Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/supremo-forma-maioria-para-barrar-extincao-de-conselhos-federais-por-bolsonaro.shtml>>.

CORONAVÍRUS: entidades pedem ao STF suspensão imediata do teto dos gastos sociais. **Direitos Valem Mais**, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://direitosvalemmais.org.br/2020/03/20/coronavirus-entidades-pedem-ao-stf-suspensao-imediata-do-teto-dos-gastos-sociais/>>.

EM AUDIÊNCIA na Câmara dos Deputados, Inesc denuncia descaso com a população negra e quilombola. **Inesc**, 27 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/em-audiencia-na-camara-dos-deputados-inesc-denuncia-descaso-com-a-populacao-negra-e-quilombola/>>.

ENTIDADES cobram no STF participação da sociedade civil nos debates do orçamento 2021. **Direitos Valem Mais**, 1º mar. 2021. Disponível em: <<https://direitosvalemmais.org.br/2021/03/01/entidades-cobram-no-stf-participacao-da-sociedade-civil-nos-debates-do-orcamento-2021/>>.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2001.

GONZÁLEZ, Alicia. Até o FMI critica a austeridade e defende gasto social para evitar protesto. **El País**, 23 jan. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-01-23/ate-o-fmi-critica-a-austeridade-e-defende-gasto-social-para-evitar-protesto.html>>.

GUERRERO, Juan Pablo; PETRIE, Murray. O que é participação pública na política fiscal e por que é importante? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, 2018.

HESSEL, Rosana. Decreto de Mourão prejudica transparência e acesso à informação, dizem especialistas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 jan. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/01/25/internas\\_economia,1024395/decreto-de-mourao-prejudica-transparencia-e-acesso-a-informacao.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/01/25/internas_economia,1024395/decreto-de-mourao-prejudica-transparencia-e-acesso-a-informacao.shtml)>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade**. Balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília: Inesc, 2020.

PINTO, Elida Graziane. Justiça fiscal de transição no PLOA/2021 para o déficit de 100 mil vidas. **Conjur**, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-11/contas-vista-justica-fiscal-transicao-ploa2021-deficit-100-mil-vidas>>.

OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de; MORONI, José Antônio; BEGHIN, Natália. (Org.). **Cartilha para multiplicadores e multiplicadoras**. Brasília: Inesc, 2018.

REVOGAÇÃO de decreto que alterava lei de acesso é publicada no Diário Oficial. **Poder 360**, 27 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/revogacao-de-decreto-que-alterava-lei-de-acesso-e-publicada-no-diario-oficial/>>.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Reflexões sobre as dificuldades de implementação da participação social no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2015.

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília: Suas, 2006. Disponível em: <[11nq.com/nhqyt](http://11nq.com/nhqyt)>.

ZIGONI, Carmela. **PPA da crise: bonito no papel, inviável na prática**. Brasília: Inesc, 2016. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/ppa-da-crise-bonito-no-papel-inviavel-na-pratica/>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEGHIN, Nathalie; ZIGONI, Carmela. **Avaliando os *websites* de transparência orçamentária nacionais e subnacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil**. Brasília: Inesc, 2014.

\_\_\_\_\_. Fiscal futures: Bolsonaro is leading Brazil to the abyss. **International Budget Partnership**, May 2019. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/2019/05/fiscal-futures-bolsonaro-leading-brazil-to-abyss/>>.

MORONI, José Antônio; ZIGONI, Carmela. Há recursos para salvar a vida das mulheres na pandemia: Damares precisam gastar. **Inesc**, maio 2020. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/ha-recursos-para-salvar-as-mulheres-na-pandemia-damares-precisa-gastar/>>.

OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de; MORONI, José Antônio; BEGHIN, Nathalie (Org.). **Metodologia orçamento e direitos**: referenciais políticos e teóricos. Brasília: Inesc, 2017. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/eixos/orcamento-e-direitos/>>

RODRIGUES, Juliana Alves Marinho. Mulheres e orçamento público: uma análise da participação feminina na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional entre 1990 e 2019. *In*: XAVIER, Elaine (Org.). **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. Brasília: Assecor, 2020.

ZIGONI, Carmela. **Novo PPA do governo Dilma**: avanços e desafios do processo de participação social. Brasília: Inesc, 2015. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/novo-ppa-do-governo-dilma-avancos-e-desafios-do-processo-de-participacao-social/>>.

\_\_\_\_\_. Transparency without participation. **Gift**, 2018. Disponível em: <<http://www.fiscaltransparency.net/use/transparency-without-participation-challenges-for-democracy-in-brazil/>>.

\_\_\_\_\_. Credibilidade orçamentária no Brasil. **Inesc**, Brasília, 23 set. 2019. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/credibilidade-orcamentaria-no-brasil/>>.

\_\_\_\_\_. Sobrou dinheiro: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos deixou de executar 40% do orçamento em 2020. **O Estado de S.Paulo**, fev. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sobrou-dinheiro-ministerio-da-mulher-da-familia-e-dos-direitos-humanos-deixou-de-executar-40-do-orcamento-em-2020/>>.