

# Orçamento público, Legislativo e Comunicação

Três eixos estratégicos para incidência  
nas políticas públicas



# **Orçamento público,** Legislativo e Comunicação

---

Três eixos estratégicos para incidência  
nas políticas públicas

# Sumário

---

## APRESENTAÇÃO

4

## INTRODUÇÃO

6

**Compreendendo** conceitos | 6

## ORÇAMENTO

13

**Orçamento público** e cidadania | 13

**Ciclo** orçamentário | 19

**O Plano** Plurianual | 27

**Lei de Diretrizes** Orçamentárias – LDO | 34

**A Lei Orçamentária** Anual – LOA | 41

**Análise da** execução orçamentária | 47

## LEGISLATIVO

51

**Legislativos:** sua importância e seu papel nas democracias | 51

**Municípios:** espaço de atuação participativa | 54

## COMUNICAÇÃO

62

**Mídia** e Democracia | 62

**Jornalismo e** agenda social | 79

**Construindo um** diálogo com a imprensa | 86

## ALIADOS ESTRATÉGICOS E PARCEIROS

98

## FICHA TÉCNICA

100

---

# Apresentação

É com forte expectativa de contribuir para a transformação nos indicadores de desigualdades que marcam a realidade brasileira que as instituições realizadoras do *Projeto Novas Alianças* apresentam este guia de conceitos e orientações para a incidência em orçamento público, incluindo aspectos específicos associados ao processo legislativo e à comunicação social.

Esta publicação reflete nossa crença de que a melhoria dos processos de deliberação e de controle de políticas públicas – acompanhada de uma comunicação eficaz acerca dos temas presentes nas agendas dos vários conselhos – representará um impacto positivo na consolidação dos mecanismos democráticos e, conseqüentemente, na vida de milhões de cidadãos e cidadãs, especialmente das novas gerações.

Além da prioridade absoluta das crianças e adolescentes nos projetos de desenvolvimento sócio-econômico-cultural e da valorização dos conselhos como espaços de formulação e avaliação das políticas públicas, o *Projeto Novas Alianças* está ancorado nos seguintes princípios éticos e políticos:

- A ampliação e o fortalecimento da participação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento e controle da gestão pública.
- A construção de um trabalho articulado e cooperado entre as diversas instâncias do poder público e entre os setores público e privado.
- A formulação e a avaliação de políticas, tendo como base diagnósticos da realidade.

Acreditamos fortemente que uma postura pró-ativa e articulada em seu relacionamento com as instituições democráticas assegura aos indivíduos e organizações engajados na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente condições de impulsionar o desenvolvimento de uma nova cultura política em nosso país, com conseqüentes avanços nos indicadores sociais.

## ATUAÇÃO QUALIFICADA

Somar-se ao processo decisório relativo às políticas públicas sociais requer conhecimento acerca das principais demandas da população e dos possíveis caminhos para respondê-las com eficiência, eficácia e efetividade. Para isso, três eixos estratégicos de ação podem – e devem – ser considerados: o monitoramento sistemático do orçamento público, a atuação política junto ao Poder Legislativo e o diálogo produtivo com os meios de comunicação.

A partir de uma linguagem objetiva, o presente guia traz conceitos e procedimentos relacionados a essas três estratégias de atuação. Nesse sentido, os conteúdos apresentados ao longo das próximas páginas buscam incentivar, entre os diferentes atores sociais, boas práticas de incidência política e ação coletiva. A idéia é oferecer aos conselheiros e lideranças sociais instrumentos que os auxiliem em suas intervenções na esfera pública, contribuindo para seu conhecimento diante das demandas sociais, bem como ampliar sua capacidade de comunicação com a sociedade.

Se ao por em prática as orientações aqui contidas surgirem dúvidas ou forem constatadas eventuais lacunas, entre em contato conosco (*veja contato da Oficina de Imagens na página 98*). A contribuição de todos será de grande importância para o aprimoramento deste material. Envie suas sugestões e ajude a escrever uma outra história de atenção pública a crianças e adolescentes em Minas Gerais.

**BOA LEITURA!**



23

24

25

26

28. M

29

[ INTRODUÇÃO ]

6

# Compreendendo conceitos

Controle social e incidência política são expressões que já fazem parte do vocabulário de boa parte dos cidadãos e cidadãs do país. E essa não é uma conquista recente: faz quase trinta anos que a idéia de monitoramento das políticas públicas pela sociedade passou a ser uma realidade do universo político brasileiro. Desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a população do Brasil passou a dispor de uma série de diretrizes que garantem sua participação direta no controle das ações governamentais.

A construção desse processo participativo não surgiu, porém, de um dia para o outro — é resultado da histórica luta dos movimentos sociais brasileiros e, de certa forma, da própria consolidação dos valores da democracia em todo o mundo. Por isso, antes de abordarmos propriamente os temas centrais desta publicação, é importante compreendermos alguns conceitos relevantes para nossa atuação no controle social das políticas públicas, das esferas de poder e da mídia.

No transcorrer da história, a humanidade buscou organizar sua experiência política e social por meio de idéias que explicassem o poder, o controle, o conflito, o bem comum, ou seja, as dimensões presentes nas relações políticas. Estado, democracia, sociedade civil, cidadania e incidência política são palavras que expressam as conquistas e dilemas da humanidade na busca de uma gestão melhor e cada vez mais democrática das sociedades.

Ao conhecermos esses conceitos — que serão descritos nas próximas páginas —, compreendemos que a política é o campo pelo qual podemos transformar a realidade. Aprendemos que apenas com participação podemos interferir nos caminhos de nossa cidade, de nosso país e do mundo. Percebemos que para exercer a participação não basta votar ou reclamar daquilo que não concordamos na atitude de nossos governantes, é necessário, sobretudo, atuar efetivamente na formulação e no monitoramento das decisões políticas.

## Estado

O conceito de Estado refere-se ao conjunto das instituições que formam a organização político-administrativa de um povo ou de uma nação: o governo, as forças armadas, as escolas públicas, a polícia, os tribunais, as câmaras legislativas, etc. A existência do Estado está condicionada, portanto, a um domínio territorial que, por sua vez, envolve leis, tradições, moeda e língua comuns a um mesmo grupo populacional (povo).

O governo é a instituição responsável pela gestão do Estado – podendo se organizar de várias formas: monarquias, oligarquias ou democracias, por exemplo. Muitas vezes, costuma-se confundir Estado com governo. A diferença é que o governo – mesmo sendo uma das peças principais – é somente uma parte do Estado. Este, engloba outros setores, além de envolver todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal – e todas as atividades a eles ligadas.

Em uma sociedade democrática como a nossa, o Estado é quem concentra o poder em relação a três atividades essenciais: legislar, julgar e executar (ou administrar). Daí os três poderes da República, independentes e reciprocamente fiscalizadores entre si:

### Executivo

É o poder responsável por executar as leis e gerir as políticas públicas. A Presidência da República, os ministérios e as autarquias são órgãos do Executivo Federal. Da mesma forma, as prefeituras e as secretarias integram o Executivo Municipal.

### Legislativo

É o poder que elabora as leis e que fiscaliza os atos do Poder Execu-

tivo. No Brasil, esse poder está nas mãos do Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. No âmbito dos municípios, esse papel é desempenhado pelas câmaras municipais de vereadores.

### Judiciário

É responsável por aplicar as leis que garantem os direitos individuais. Fazem parte do Poder Judiciário: os Tribunais de Justiça (Federal, Estadual, Militar, Eleitoral, do Trabalho) e os Superiores (os Supremos Tribunais).

### MEDIADOR DE CONFLITOS

Para alguns pensadores, o Estado também pode ser considerado como um mediador de conflitos. Sob esse ponto de vista, os seres humanos se encontrariam, a princípio, em um “estado de natureza”, ou seja, seriam completamente livres e com o único dever de sobreviver, prevalecendo nesse contexto relações regidas pela “lei do mais forte”. Entretanto, como nenhum ser humano tem força suficiente para garantir por si só o seu bem-estar, ele acaba tendo que estabelecer acordos com outros indivíduos, de forma a construir uma coexistência pacífica.

Dito de outra forma, poderíamos entender que, a partir de um determinado momento, os obstáculos à sobrevivência no estado de natureza ultrapassam as possibilidades de cada pessoa, obrigando-as a agir em conjunto. Da competição natural, passa-se então para a cooperação, criada a partir do pacto entre os membros de uma comunidade ou sociedade. Nesse contrato, cada ser humano abdicaria de parte de sua autonomia individual em benefício da estabilidade da vida



### Não perca de vista

*Conselhos de políticas públicas – como os conselhos dos direitos da criança e do adolescentes, os de assistência social e os de educação, por exemplo – são espaços legítimos de que a sociedade civil dispõe para incidir politicamente no âmbito das ações governamentais. Ou seja, para exercer seu poder de acompanhar a produção dos representantes eleitos, de dialogar com a estrutura das prefeituras e câmaras municipais, de deliberar sobre as verbas em diferentes áreas de políticas públicas, de propor e influenciar as leis e a administração das cidades. Os conteúdos apresentados nesta publicação procuram contribuir para o fortalecimento desses papéis, reforçando o diálogo dos conselheiros, principalmente, em três campos da democracia: o Orçamento Público; o Poder Legislativo; e a Mídia.*

em comum. Com isso, torna-se necessário que sua segurança e suas liberdades – que passam a receber o nome de “direitos” – sejam garantidas por uma entidade única, que monopolizará o uso da força: o Estado.

## APARELHO DE DOMINAÇÃO

Há uma outra linha de pensamento segundo a qual o conceito de Estado nasce com o advento da propriedade privada. Em determinado momento da história, a posse da terra e o excedente de produção teriam criado as condições para a apropriação, por parte de um único grupo, daquilo que até então era considerado de toda a comunidade. É nesse contexto que surge a noção de propriedade privada, e com ela, a diferenciação de classes sociais (ricos e pobres; empresários e trabalhadores, etc).

Dessa maneira, em um mundo dividido entre os que detêm riqueza e poder e aqueles que não os possuem, o Estado passa a ser o instrumento de controle de uma classe sobre a outra. Ou seja, para os defensores dessa visão, o Estado surge para proteger a posse da propriedade privada pela classe dominante e engendrar, a um só tempo, mecanismos de manutenção tanto da propriedade quanto do poder. Nessa visão, os exércitos e a própria lei representam mecanismos de dominação e controle da sociedade.

## Sociedade e Poder

Entende-se por sociedade o conjunto de pessoas vivendo de forma organizada em uma comunidade. Em uma visão mais abrangente, podemos pensar a sociedade como um coletivo de cidadãos de um país, governados por instituições que dão vida e constituem o Estado.

A vida em sociedade significa o compartilhamento de preocupações, de demandas, de costumes, de propósitos, bem como a luta dos diferentes interesses existentes entre os indivíduos. Dessa forma, mesmo sendo derivada da necessidade de cooperação entre as pessoas, a vida em sociedade também envolve conflito e disputa pelo poder.

Esse é um aspecto importante de nossas reflexões. Poder e política são duas palavras cujos significados estão inter-relacionados. Segundo o *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*, poder representa “o direito ou capacidade de decidir,

agir e ter voz de mando; autoridade; governo de um país, de um Estado, etc”. Como dimensão central da política, o poder está relacionado ao acúmulo de recursos por um indivíduo ou um grupo e a capacidade de usá-los, característica que permitiria a uma pessoa determinar o(s) comportamento(s) de outra(s).

Nesse contexto, vale destacar que a relação de poder político estabelece-se de diversas formas, a partir de uma clara diferenciação entre as funções e as representações reconhecidas na sociedade. Os próprios conceitos revelam essas diferenças: governantes e governados; Estado e cidadãos; soberanos e súditos; autoridade e obediência, etc. Em síntese, tais diferenciações poderiam ser pensadas a partir de uma grande divisão entre dois espaços centrais: a sociedade política e a sociedade civil.

## Democracia

A idéia de cidadão e de cidadania teve diferentes versões no transcorrer da história. Da Grécia Antiga aos dias atuais existiram muitas maneiras de pensar quais são os direitos e como eles devem ser exercidos pelas pessoas. Na maioria delas, a relação com o regime de governo conhecido como democracia é a base e a condição para o seu exercício.

Uma das primeiras definições de democracia de que se tem notícia foi formulada por Aristóteles (384/322 a.c.), ao estabelecer as três possíveis formas de governo. Democracia seria o governo de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que têm direitos, em contraposição à monarquia, que é o governo de um só, e à oligarquia, quando apenas alguns

---

**A vida em sociedade significa o compartilhamento de demandas, costumes e propósitos, bem como a luta dos diferentes interesses existentes entre os indivíduos**

---



cidadãos estão no poder.

O primeiro modelo de democracia – o da Grécia Antiga – se formalizava na Ágora (praça pública), tinha na palavra (argumentos) e na persuasão seus instrumentos mais importantes. Ficou conhecido por isso como democracia direta. Entretanto, era uma sociedade excludente, porque apenas homens livres, adultos, gregos e proprietários eram considerados cidadãos. As mulheres e os demais estavam excluídos da democracia grega.

A idéia de democracia ficou muito tempo esquecida na história das nações, até ser retomada pelos inventores do federalismo norte-americano, no século XVIII. Combinando a divisão dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a noção de “soberania popular” – segundo a qual “todo poder emana do povo” – eles inventaram um regime político que também chamaram de república (palavra que vem da expressão em latim *res publica*, que quer dizer coisa pública).

Na prática, a democracia se constitui em um modo de governo que pressupõe alguns elementos fundamentais: a participação dos cidadãos no poder; a negociação como forma de tomada de decisões na definição das leis e da sua aplicação, bem como nas decisões concernentes ao orçamento público; e o reconhecimento dos direitos e deveres dos membros da sociedade.

## MODELO REPRESENTATIVO

Nas democracias atuais, os cargos de governos devem ser preenchidos a partir de um processo eleitoral, possibilitando que as vagas existentes possam ser preenchi-

das por candidatos e candidatas representantes de toda a população. Por prever a participação de todos na escolha dos representantes – isso para o caso dos poderes Executivo e Legislativo –, esta forma também foi chamada de democracia representativa.

As democracias representativas são definidas por um conjunto de regras, observadas pelos que estão autorizados a tomar decisões em nome de todos, com base em procedimentos previamente estabelecidos pela Constituição e pelo conjunto da legislação de um determinado país. Nesse sentido, só pode haver governo democrático se forem estabelecidos limites invioláveis das liberdades individuais, principalmente, no que diz respeito aos direitos civis e políticos – incluindo-se aí o direito à participação. É importante dizer que o exercício da cidadania nas democracias modernas envolve grupos distintos de direitos: civis, políticos, sociais, econômicos e culturais (veja nota ao lado).

## Sociedade civil

O termo sociedade civil expressa a natureza associativa que marca as experiências humanas, ou seja, a cooperação entre homens e mulheres na busca por organizar sua vida social. O conceito surge, portanto, como contraposição à idéia de sociedade política, que abrange o grupo de pessoas que integra o Estado. Nesse sentido, poderíamos dizer que a sociedade civil é a esfera das relações entre pessoas, grupos, classes sociais, que acontecem à margem das relações estatais.

Em outras palavras, a Sociedade Civil é retratada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos, os quais



## Não perca de vista

*Na seção que abordará temas relacionados à Comunicação parte do debate sobre o conceito de democracia é retomado, com o objetivo de refletir sobre o papel da mídia nas sociedades democráticas.*

9



## Grupos de direitos

**Direitos políticos** – são aqueles que dizem respeito à participação dos cidadãos no governo de sua sociedade, têm relação com questões como direito de votar e de participar de entidades e órgãos de representação popular, como os conselhos.

**Direitos civis** – são aqueles que asseguram a vida, a liberdade, a igualdade e a manifestação de pensamentos e movimentos das pessoas que integram uma sociedade regida por leis.

**Direitos sociais** – são aqueles que garantem condições de vida e trabalho aos cidadãos de uma sociedade – como educação, saúde e trabalho.

**Direitos econômicos** – têm relação com o direito à alimentação – a estar livre da fome –, o direito a um padrão de vida mínimo, como vestuário e moradia.

**Direitos culturais** – constituem o direito a participar da vida cultural e de beneficiar-se do progresso científico, assim como o direito das minorias étnicas e raciais, de gênero, orientação sexual, etc.

o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os. Nesse sentido, pode ser ainda entendida como a base de onde partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder. É também o espaço das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais.

A história do conceito de sociedade civil está marcada, como já vimos, pela efetivação do con-

trato social que cria o Estado. Nessa concepção, a existência da sociedade civil é uma pré-condição do Estado. Isso significa dizer que antes do Estado existiam diversas formas de associação que os indivíduos construía entre si para a satisfação de seus mais variados interesses.

### DIFERENTES OLHARES

A partir do século XIX, a expressão passa a designar uma oposição entre a esfera política (estatal) e

esfera não-política (não-estatal). Podemos observar neste momento duas visões de sociedade civil: uma identificada como sociedade burguesa, ou seja, na qual ocorre a diferenciação entre burgueses (exploradores) e proletariado (explorados); outra é a visão de sociedade civil como antítese ou oposição ao Estado.

A esses múltiplos significados atribuídos à noção de sociedade civil, soma-se ainda o entendi-

## Na trilha da Constituição

No Brasil, é a Constituição Federal que define as diretrizes e os mecanismos destinados ao exercício do controle social, ratificados e regulamentados por leis editadas a partir dela – como o Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, que traz os conselhos como espaços controladores da política. Por essa razão, se quisermos qualificar nossa incidência sobre as políticas e as instituições públicas, é fundamental conhecer e dominar os princípios e orientações jurídicas presentes em nossa Constituição. A democratização do poder passa pela formulação e pelo uso efetivo das leis.

Podemos identificar na Carta Magna, um conjunto de garantias para o efetivo exercício do controle social:

- A Constituição brasileira garante a possibilidade da ação popular. Esse tipo de ação pode ser requisitada ao Poder Judiciário por qualquer brasileiro, a fim de proteger o patrimônio público, histórico e cultural, do meio ambiente e da moralidade administrativa, diante de um ato lesivo imoral ou ilegal.
- A ação civil pública é mais ampla que a ação popular, pois além do patrimônio público ou social, também permite que os cidadãos entrem na justiça para defender outros direitos coletivos ou difusos. Quem propõe a ação pública é o Ministério Público ou, então, as associações juridicamente constituídas.
- A Constituição estimulou o aumento de políticas públicas. Formadas por um conjunto de diretrizes, garantidas por lei, que possibilitam a promoção e a garantia dos direitos do cidadão. Numa sociedade verdadeiramente democrática, os cidadãos participam ativamente na definição e, principalmente, do acompanhamento da implantação de políticas públicas.
- A Constituição de 1988 representou grandes conquistas na defesa de causas difusas no Brasil. Direitos difusos são aqueles que defendem interesses em que não é possível identificar a quantidade de pessoas beneficiadas com sua aplicação. São direitos que se baseiam em causas de interesses de todos, como a defesa dos direitos das crianças e adolescentes ou das mulheres, por exemplo.

Outras leis e decretos federais também estimulam e garantem o controle cidadão como, por exemplo, o Estatuto das Cidades:

- Estatuto das Cidades – Lei Federal 10.257/01 – “a política urbana deve ser exercida com gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. ■

mento que vincula o conceito ao associativismo na vida cotidiana, aos regimes democráticos e à garantia da civilidade.

Nos dias de hoje, duas importantes formas de caracterizar a sociedade civil podem ser destacadas: a primeira estaria relacionada à noção, já citada anteriormente, de oposição ao Estado; a segunda diz respeito a uma divisão tripartite das relações sociais, que poderiam ser divididas em três setores distintos – Estado (primeiro setor); Mercado (segundo setor); Sociedade Civil (terceiro setor).

Para a primeira tendência, sociedade civil é o campo das várias formas de mobilizações, associações e organizações de forças sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. De acordo com a segunda tendência, sociedade civil é considerada como um “terceiro setor”, em contraste com o mercado e o Estado, e refere-se a uma esfera específica de ação, a das entidades não-governamentais (independentes da burocracia estatal) e sem fins lucrativos (independentes dos interesses do mercado).

## Controle social e incidência política

Controle social e incidência política são conceitos que caminham no mesmo rumo. Enquanto o controle social volta-se mais para o acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, a idéia de incidência política envolve ações de formulação de legislação e de políticas públicas, além de também conter esses elementos.

Nesse sentido, podemos dizer que a idéia de controle social traduz a capacidade da sociedade em acompanhar e fiscalizar as ações governamentais e a gestão do bem público. A partir do exercício do controle social, é possível envolver os cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública – processo ao qual damos o nome de incidência política.

Tais termos, portanto, dizem respeito a uma ação política de garantia e defesa de direitos em um sentido público, que tem origem na sociedade civil organizada e não no Estado.

Nos últimos anos, a sociedade brasileira passou a se organizar por meio de conselhos municipais e comitês populares – abrangendo os mais variados temas e setores, como direitos da criança e do adolescente, assistência social, educação, saúde, entre outros – deixando para o Poder Público a função de mediar e fiscalizar as relações entre o espaço público e o privado. Por isso, quando falamos em controle social, uma das primeiras referências que nos vêm à cabeça diz respeito às iniciativas de participação popular que ocorrem no âmbito dos municípios, principalmente, por eles constituírem a esfera pública mais próxima da comunidade.

Vale lembrar, no entanto, que essa importante atuação não pode estar dirigida apenas aos poderes do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário). Ela precisa, igualmente, dirigir-se aos partidos políticos e às organizações da sociedade civil, recuperando os poderes existentes no âmbito não estatal. ■



### Mobilização

*“O horizonte ético é o que dá sentido a um processo de mobilização. Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados.”*

Bernardo Toro e Nizia Werneck

11



### Fique por dentro

*Na esfera do Estado, o termo incidência política refere-se a ações voltadas para o Legislativo, Executivo e Judiciário.*

*Para além do Estado, a incidência política refere-se também a ações voltadas para a sociedade, a exemplo da incidência política junto à mídia.*



23

24

25

26

28. M

29

[ ORÇAMENTO PÚBLICO ]

# Orçamento público e cidadania

13



**Não perca de vista**

*Nas próximas páginas, vamos entender por que o orçamento público é um importante instrumento de decisão política; de planejamento; de transparência governamental e controle social; de democracia; de distribuição de renda e justiça social. Também vamos saber por que o acesso à informação é imprescindível para a democratização do processo orçamentário.*

O orçamento público tem tudo a ver com nosso dia-a-dia. Grande parte das receitas governamentais, ou seja, do dinheiro que o governo arrecada, sai do nosso bolso, direta ou indiretamente. Quando compramos pãezinhos ou arroz, pagamos a conta de luz ou de água, por exemplo, repassamos uma parcela do que ganhamos para o governo em forma de impostos indiretos, isto é, impostos que estão embutidos no preço das mercadorias e das tarifas de serviços públicos. Há também impostos diretos, como o imposto de renda, pago por milhões de pessoas quando recebem o salário mensal ou quando prestam serviços para alguma empresa ou para outra pessoa.

É com o dinheiro que esperam receber de impostos, contribuições e taxas que os governos estimam e definem seus gastos todos os anos.

Uma parte dos recursos é gasta em nosso benefício, pois, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, todos/as nós somos usuários/as dos serviços prestados e das obras construídas pelo governo, seja a canalização de um córrego na periferia, seja a modernização de um aeroporto, a abertura de novas vagas na creche do bairro, a contratação de mais atendentes para postos do INSS.

O orçamento público é fundamental. Sua importância não é apenas econômica, mas principalmente política e social. Ou seja, é nele que é decidido quais obras serão prioritárias, qual promessa de campanha será cumprida, qual reivindicação popular será atendida.

## O que é o orçamento público

Depois de ampla negociação, o orçamento público se transforma num conjunto de documentos legais em que os governos (federal, estadual e municipal) deixam claro como pretendem gastar os recursos arrecadados com os impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita, pagos pela população.



## Orçamento ao alcance

Os conteúdos relativos ao tema orçamento foram baseados na publicação Orçamento público a seu alcance, realizado pelo Inesc com apoio da Avina e Ford Foundation. Disponível no site: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

14

- Todo município tem seu orçamento próprio; estados têm o orçamento estadual; e no nível federal há o orçamento da União. A elaboração do orçamento é obrigatória. Todos os anos os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República) devem fazer a proposta de orçamento e enviá-la para discussão e votação na Câmara Municipal; na Assembleia Legislativa, no âmbito do estado; e no Congresso Nacional, quando se tratar da esfera federal. O resultado é uma lei – a Lei Orçamentária – que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos.
- Na lei do orçamento são estimadas todas as receitas e fixadas as despesas para o ano seguinte. Em 2006, os governantes fizeram o orçamento de 2007; em 2007, devem elaborar o de 2008; em 2008, vão fazer o de 2009; e assim sucessivamente.
- O orçamento demonstra o programa de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública. Tudo aquilo que o governo poderá gastar deve estar descrito na Lei Orçamentária: salário dos (as) funcionários(as) públicos(as); pagamento de dívidas, pensões e aposentadorias; programas sociais, como a construção de escolas e postos de saúde; construção de estradas; etc.
- Os gastos que não estiverem previstos não poderão ser realizados. Nenhum governo pode construir uma escola ou um centro esportivo, aju-

dar famílias de baixa renda ou aumentar o salário dos(as) professores(as), por exemplo, se não estiver autorizado pelo orçamento a aplicar recursos nessas áreas.

## DECISÃO POLÍTICA

Algumas pessoas querem mais creches, mais universidades, melhores salários para os(as) professores(as). Outras desejam transporte escolar passando bem pertinho da casa delas, mais espaços de lazer, posto de saúde com médicos(as) nos finais de semana. Muitas querem criar empregos, baratear o preço dos remédios. Para outras, é prioritário reduzir impostos e investir na área social.

Ou seja, os interesses são diferentes e até conflitantes. O que é prioritário para uns pode ser supérfluo para outros. Ao elaborar o orçamento, os governantes fazem escolhas políticas, isto é, definem as prioridades de governo, que vão muito além de questões sociais. As decisões envolvem grupos de interesse com os quais os governantes têm compromissos dentro e fora do país.

Por isso, a sociedade deve ficar atenta às decisões sobre os recursos públicos, intervindo no processo orçamentário para defender suas demandas e propostas.

## Planejamento

Mais do que um documento de receitas e despesas, o orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para garantir, entre outras coisas, que os serviços e as obras em andamento tenham continuidade ao longo do ano e para que não haja cortes repentinos em programas

sociais ou atrasos no pagamento de aposentados e pensionistas, por exemplo.

### Distribuição de renda/ justiça social

O orçamento público funciona como redistribuidor de renda quando tira recursos de vários setores da sociedade e os aplica em outros, para gerar desenvolvimento, criar empregos, combater a pobreza e tornar o país menos injusto socialmente. Mas essa escolha política depende, e muito, de organização e pressão da sociedade, pois melhorar a distribuição de renda e garantir a justiça social significa, em muitos casos, contrariar interesses de grupos e setores poderosos.

Assim, quando o governo decide aplicar uma fatia maior dos recursos em benefício de uma parcela da sociedade, dizemos que o gasto está sendo focalizado. Mas se toda a população pode ser potencialmente beneficiada pelos gastos públicos, então o gasto é universal. O gasto com educação, por exemplo, é universal. Todas as pessoas, ricas e pobres, podem ter acesso à educação pública. Se a educação chega a todos os lugares e se é

de boa qualidade, isso já é outra história, que também pode ser analisada no orçamento.

Ao priorizar os gastos com o pagamento dos juros das dívidas interna e externa, o governo faz uma escolha política. E isso significa que a fatia da receita que poderia ser aplicada para garantir mais justiça social será menor. O modelo de política econômica é, portanto, uma escolha política com implicações na capacidade dos governos de promoverem distribuição de renda e justiça social.

### Decisão democrática

Em um regime democrático, nenhum governante pode decidir sozinho em que gastar os recursos públicos. Ele também não pode optar sozinho pelo aumento de impostos para arrecadar mais e pôr em prática o plano de governo que divulgou na sua campanha eleitoral. Essas decisões envolvem o Executivo e o Legislativo. Só depois que o orçamento estiver devidamente aprovado pelo Legislativo é que os órgãos e as entidades da administração pública passarão a realizar seu trabalho e a aplicar os recursos naquilo que foi previsto.



**OCA**

*A Fundação Abrinq, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos vêm desenvolvendo, desde 2003, uma metodologia que permite fazer o monitoramento orçamentário do conjunto de ações destinadas à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes. Chamada de Orçamento Criança e Adolescente (OCA), a ferramenta possibilita obter – nas três esferas de governo – informações relevantes sobre a definição e aplicação dos recursos governamentais destinados à efetivação dos direitos de meninas e meninas.*

*Para saber mais detalhadamente como funciona a Metodologia OCA, acesse o link [www.orcamentocrianca.org.br](http://www.orcamentocrianca.org.br), que disponibiliza a publicação De Olho no Orçamento Criança – Atuando para Priorizar a Criança e o Adolescente no Orçamento Público. O documento explica o funcionamento do OCA e aborda ações concretas para que a sociedade possa exercer o controle social dos gastos públicos.*

## Autoriza, mas não obriga

Se o orçamento de sua cidade prevê a aplicação de R\$ 2 milhões na construção de um pronto-socorro, por exemplo, a prefeitura não poderá gastar R\$ 2,1 milhões nessa obra. Contudo, poderá aplicar apenas R\$ 1 milhão ou R\$ 500 mil e até nem fazer o pronto-socorro. Isso ocorre porque o orçamento público tem caráter autorizativo e não obrigatório, ou seja, a prefeitura não é obrigada a fazer tudo o que está determinado na Lei Orçamentária, só não pode fazer aquilo que não está previsto.

Assim, incluir uma reivindicação no orçamento de sua cidade não é garantia de que a obra sairá do papel. Isso também ocorre nos municípios, estados e no país. Por causa desse caráter autorizativo, muitas vezes os(as) chefes do poder executivo (prefeitos(as), governadores(as) e presidente), que podem simplesmente não gastar a dotação orçamentária, usam o orçamento como “moeda de troca”, liberando verbas ou aprovando a execução de obras de interesse de vereadores(as), deputados(as) estaduais, deputados(as) federais e senadores(as) em troca de apoio aos projetos governamentais. ■

---

**Todas as pessoas podem e devem ter acesso aos números do orçamento e saber para onde vai o dinheiro que os governantes arrecadam**

---

Há vários momentos da elaboração da Lei Orçamentária em que a população pode participar, visando influenciar em que e como os recursos devem ser gastos. Alguns municípios, como Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e João Pessoa (PB), já viveram a experiência de elaborar os chamados “orçamentos participativos”.

### **Transparência governamental e controle social**

O orçamento – seja municipal, estadual ou federal – é público. Todas as pessoas podem e devem ter acesso a seus números e saber para onde vai o dinheiro que os governantes arrecadam. Esse dinheiro pertence não a um grupo de pessoas, mas a todos(as) nós.

Além de conhecer o conteúdo do orçamento e de se organizar para participar de sua elaboração, a população pode e deve acompanhar sua execução (a aplicação dos recursos), evitando o descumprimento da Lei Orçamentária, o desperdício e

o desvio de dinheiro público. Isso é, como vimos, o que chamamos de “controle social”.

### **Força de lei**

Nenhum governante pode aumentar despesas, gastar mais do que está previsto na Lei Orçamentária ou criar novos impostos para o pagamento de suas contas sem autorização do Legislativo.

Apesar de ser uma lei, o orçamento é apenas autorizativo, ou seja, ele não obriga o governo a aplicar todos os recursos reservados para uma obra, um programa ou uma atividade.

Enfim, incluir uma reivindicação no orçamento de sua cidade não é garantia de que a obra sairá do papel. Isso também ocorre nos estados e no país.

### **Acesso à informação**

Esse direito é imprescindível para que haja democratização do processo orçamentário, participação da sociedade e controle social. Sem acesso à informação,

## **Direito à informação**

Qualquer cidadão ou cidadã pode ter acesso aos dados orçamentários da união, do estado e do município. Quando esses dados não estão disponíveis na internet ou em outro meio, é preciso entrar em contato com a Secretaria Estadual ou Municipal de Planejamento (ou o órgão responsável pela elaboração do orçamento) para se informar sobre a modalidade de consulta – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) garante esse direito. Muitas vezes, no entanto, é necessário fazer muita pressão política para se ter acesso às informações necessárias à participação e ao controle social.

### **Veja o que diz a lei:**

LRF – “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.” ■



torna-se impossível monitorar e controlar os gastos públicos.

As bases do orçamento da União, dos estados e dos municípios devem estar disponíveis a toda a população, inclusive na internet. Na União e em alguns estados esse processo já ocorre. Porém, muitos estados e municípios ainda não disponibilizam esses dados na internet, para que cidadãos e cidadãs possam ter conhecimento deles.

## Princípios orçamentários

O orçamento público – em todos os níveis: federal, estadual ou municipal – obedece a um conjunto de normas chamadas de “princípios orçamentários”. Esses princípios constam na Lei 4.320, de 1964, que estabelece as regras gerais para a elaboração e o controle do orçamento da União, dos estados e dos municípios.

---

**Na seção sobre Comunicação iremos abordar outros ângulos da discussão sobre acesso à informação nas sociedades democráticas**

---

17

## Valores em disputa, despesas obrigatórias e despesas discricionárias

Os números do orçamento são tão grandes que muitas vezes é difícil imaginar o que representa tanto dinheiro. Veja, por exemplo, o orçamento da União aprovado em 2006: o valor ficou em R\$ 1.660.772.285.176,00. Isso mesmo! Mais de um trilhão e 600 bilhões de reais.

No entanto, quase a metade de todo esse dinheiro – R\$ 823.231.812.710,00, ou seja, mais de 800 bilhões de reais – servirá para a rolagem de títulos da dívida pública, que é a emissão de novos títulos públicos com o exclusivo propósito de realizar o pagamento de títulos anteriormente emitidos. Com o total de recursos do orçamento, seria possível construir aproximadamente 83 milhões de casas populares, de três quartos, sala, cozinha, banheiro, área de serviço e quintal murado, ao custo de R\$ 20 mil cada uma. Seriam tantas casas que o governo poderia, por exemplo, dar uma moradia nova para todos os brasileiros do sexo masculino contados pelo IBGE no Censo de 2000.

Todos esses recursos, no entanto, não são usados para uma única despesa. Eles existem para cobrir todos os gastos de órgãos e entidades da administração pública. Há dois tipos de despesa em qualquer orçamento público: as obrigatórias e as discricionárias.

### Despesas obrigatórias

Despesas obrigatórias são aquelas previstas em lei, ou seja, representam um gasto vinculado a determinado fim. A maioria dos recursos já está comprometida com essas despesas obrigatórias, como salários dos(as) funcionários(as) públicos(as); aposentadorias, pensões e benefícios da previdência social; o funcionamento de escolas e hospitais; repasses obrigatórios para estados e municípios; e, principalmente, o refinanciamento, os juros e a amortização das dívidas externa e interna.

Algumas despesas com políticas sociais – como saúde, educação e previdência – constam na relação das despesas obrigatórias. E lá estão como resultado de muita luta, dos movimentos e da sociedade civil organizada. Luta para que esses gastos, essenciais para garantir direitos básicos de cidadãos e cidadãs, não estejam condicionados às escolhas políticas dos governantes.

### Despesas discricionárias

Despesas discricionárias são aquelas em que o governo pode aplicar os recursos como quiser. No entanto, com tantas despesas obrigatórias, sobra pouco para destinar as novas obras ou para aumentar o número de pessoas atendidas pelos programas sociais, por exemplo. O recurso que “sobra” para aplicar – menos de 1/4 do orçamento federal, nos últimos anos – é motivo de muitas disputas entre diferentes interesses, muitas vezes opostos. ■

---

**A Lei Orçamentária precisa ser amplamente divulgada, para permitir que qualquer cidadão ou cidadã conheça seu conteúdo e saiba como são empregados os recursos arrecadados por meio de impostos e contribuições, pagos pela sociedade, e por outras fontes de receita**

---

### **Unidade**

Determina que cada cidade, estado ou a União tenham um único orçamento. Nenhum governante pode elaborar mais de um orçamento para o mesmo período. De acordo com essa regra, a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem ser simultâneas (a arrecadação e os gastos ocorrem ao mesmo tempo, ao longo de um ano) e fazer parte de um só conjunto de documentos.

### **Universalidade**

Todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na Lei Orçamentária. Nenhuma previsão de arrecadação ou de gasto deve ser feita “por fora” do orçamento. Isso é válido para todos os órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta. Toda e qualquer instituição pública que receba recursos orçamentários ou que gerencie recursos públicos deve ser incluída no orçamento, com suas respectivas dotações orçamentárias (verbas), para o período de um ano.

### **Anualidade**

A Lei Orçamentária tem um “prazo de validade”, ou seja, o orçamento fica em vigor por um período limitado. No Brasil, o princípio da anualidade estabelece que o orçamento público deve vigorar por um ano ou um exercício financeiro, que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. No ano seguinte, deve entrar em vigor uma nova Lei Orçamentária.

### **Exclusividade**

De acordo com esta regra, a Lei Orçamentária deve conter apenas matéria financeira, isto é, não pode abordar nenhum assunto que não esteja relacionado com a previsão de receitas e com a fixação de despesas para o ano seguinte.

### **Legalidade**

O orçamento anual precisa se transformar em lei. Do contrário, não terá validade. Por isso, deve ser elaborado conforme algumas normas legais: o Executivo elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) e o envia para o Legislativo, que discute, propõe emendas e vota o projeto. Depois de aprovado pelo Legislativo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual retorna para sanção do chefe do Executivo e publicação no Diário Oficial.

### **Publicidade**

Como o próprio nome diz, o orçamento é público. A Lei Orçamentária precisa ser amplamente divulgada, para permitir que qualquer cidadão ou cidadã conheça seu conteúdo e saiba como são empregados os recursos arrecadados por meio de impostos e contribuições, pagos pela sociedade, e por outras fontes de receita.

O orçamento do governo federal deve ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) assim que for sancionado (aprovado) pelo presidente da República. Os orçamentos do Distrito Federal, dos estados e das grandes cidades também devem ser publicados nos respectivos diários oficiais. Já aquelas prefeituras de cidades pequenas, que não possuem jornal próprio ou internet para assegurar a publicidade da lei, podem afixar a Lei Orçamentária até na porta da prefeitura.

### **Equilíbrio**

Esse princípio determina que as despesas fixadas sejam correspondentes ao valor das receitas estimadas para determinado ano. ■



[ ORÇAMENTO PÚBLICO ]

19

# Ciclo orçamentário

Três leis compõem o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O papel dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento para assegurar o sucesso da ação governamental – nos municípios, nos estados e no país.

Também chamado de ciclo integrado de planejamento e orçamento, o ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, que tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do poder Executivo, pelo poder Legislativo.

É um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

## As leis orçamentárias

As três leis que regem o ciclo orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

A elaboração do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo. Em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los, por meio de emendas, quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação.



## Não perca de vista

Nas próximas páginas, iremos abordar mais detalhadamente cada uma das três leis orçamentárias mencionadas



## Controle oficial e controle social

Os controles oficial e social ocorrem quando o orçamento está em execução. O controle oficial pode ser interno ou externo. O interno é feito pelos órgãos da Administração Direta – no caso dos municípios, por exemplo, esse papel caberia às secretarias municipais. Por outro lado, o controle externo é feito pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Já o controle social é o processo de monitoramento conduzido pela sociedade (esse assunto é abordado na página 11)

O Ministério Público não discute, não vota nem aprova o orçamento. Porém, é chamado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social.

Vale ressaltar que os controles oficial e social ocorrem quando o orçamento está em execução. O controle oficial pode ser interno ou externo. O interno é feito pelos órgãos da administração direta – no caso da União, os Ministérios, o externo é feito pelo legislativo, com o auxílio do tribunal de contas. Já o controle social é feito pela sociedade.

## PLANO PLURIANUAL

É o planejamento de longo prazo. Define as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade administrativa.

Em 2003, por exemplo, o presidente e os governadores eleitos em 2002 elaboraram o PPA para o período de 2004 a 2007. Em 2005, os prefeitos eleitos em 2004 elaboraram o PPA que vai vigorar entre 2006 e 2009.

## LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Essa lei define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. A LDO estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação, pelo Legislativo.

## LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

É nessa lei que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. No caso da União, a Lei Orçamentária é composta de três esferas: fiscal, seguridade social e investimento das estatais. Esse conjunto de documentos que formam o orçamento obedece ao princípio da unidade e possibilita uma visão completa dos recursos e das despesas governamentais:

- O orçamento da seguridade social abrange todos os órgãos e entidades envolvidos nas ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social.
- O orçamento de investimento das empresas estatais corresponde a despesas com obras e equipamentos. As demais despesas, como salário de funcionários(as) e manutenção de atividades das estatais, não são previstas na Lei Orçamentária – elas estão incluídas apenas na contabilidade das próprias estatais.
- O orçamento fiscal abrange todos os outros órgãos e entidades não incluídos nos demais orçamentos.

## Etapas do ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário é composto de diversas etapas que se relacionam, se completam e se repetem continuamente.

Esses passos são semelhantes na União, nos estados e nos municípios. As diferenças podem estar nas datas-limite de cada um deles. Os prazos dos estados são definidos na Constituição Estadual e no regimento interno da Assembleia Legislativa. Já os prazos

dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica do Município e no regimento interno da Câmara Municipal.

Ciclo orçamentário é diferente de processo orçamentário. O ciclo corresponde à tramitação das leis orçamentárias – no Brasil, repete-se a cada quatro anos, sendo que algumas etapas repetem-se todos os anos. Já o processo diz respeito ao papel de cada poder no orçamento público: como o orçamento é elaborado, discutido e aprovado e como a execução de suas ações é fiscalizada e avaliada.

## PASSO-A-PASSO

- 1 - O ciclo orçamentário tem início com a elaboração da proposta do Plano Plurianual (PPA) pelo poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito. Nos governos federal e nos estados, o chefe do Executivo deve encaminhar o projeto de lei do PPA ao Legislativo até 31 de agosto. Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa. Na União e nos estados, este prazo termina em 15 de dezembro. Se até essa data o PPA não for votado, o recesso é suspenso e os parlamentares continuam em atividade até concluir a votação.
- 2 - Com base no PPA, o Executivo formula a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-empossados baseiam-se no PPA elaborado pelo governo anterior. Na União, o projeto de LDO deve ser enviado ao Legislativo até o dia 15 de abril.

Em Minas Gerais, por exemplo, esse prazo se estende até 15 de maio.

- 3 - Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (15 de julho, no caso de Minas Gerais) para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a LDO seja aprovada.
- 4 - O poder Executivo formula a proposta de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária começa no início do ano e é concluída depois da aprovação da LDO. Na União, o presidente tem até 31 de agosto para encaminhar o projeto ao Congresso Nacional. O governador de Minas Gerais, por exemplo, tem até o dia 30 de setembro para encaminhar para a Assembléia Legislativa.
- 5 - O poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa, em 15 de dezembro. Caso contrário o recesso é suspenso até que a votação seja concluída.
- 6 - Os órgãos e entidades da administração pública executam seus orçamentos, estando sujeitos à fiscalização e ao controle interno do respectivo poder. Assim como ao controle externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade).
- 7 - Até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.



## Fique por dentro

*Tudo o que está indicado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também deve estar presente na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas nem tudo o que é previsto na LOA está, necessariamente, na LDO. Mas, não se deve esquecer que as definições da LDO e da LOA devem ser contempladas pelo Plano Plurianual (PPA).*

- 8 - A cada dois meses, o Executivo reavalia as estimativas de receitas e despesas, para verificar se a meta fiscal será cumprida. Se necessário, para cumprir a meta, os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) reduzem temporariamente os limites para a realização de despesas. Esta redução é chamada de "contingenciamento", ou seja, cortes de gastos previstos (veja página 49).
- 9 - Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre, o Executivo deve divulgar um relatório resumido da execução orçamentária (gastos do governo).
- 10 - De acordo com determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, os três poderes divulgam relatório de gestão fiscal 30 dias após o final de cada quadrimestre. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação.
- 11 - Após o encerramento do exercício financeiro (31 de dezembro), o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública). Cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – elabora sua prestação de contas separadamente.
- 12 - O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo no máximo 60 dias após a abertura da sessão legislativa, que tem início em 15 de fevereiro, no caso da União.
- 13 - O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais Poderes. Normalmente, isso ocorre em até 60 dias após o recebimento das contas pelo tribunal.

---

**O ciclo orçamentário corresponde à tramitação das leis orçamentárias. No Brasil, repete-se a cada quatro anos, sendo que algumas etapas repetem-se todos os anos**

---

- 14 - O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo. No âmbito da União, não há prazo fixado.
- 15 - O Executivo divulga relatório de avaliação da execução PPA. Geralmente nos três primeiros meses do ano.
- 16 - As etapas de 3 a 16 repetem-se por outros três anos consecutivos.
- 17 - No quarto ano, o processo recomeça com a elaboração de um novo PPA.

## O processo orçamentário

Cada poder tem papel específico no processo orçamentário. Ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos(as) chefes do Executivo – prefeitos(as), governadores(as) e presidente da República. Um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Há órgãos encarregados da fiscalização e do julgamento das contas, como os Legislativos e os

## Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, é um código de conduta para os(as) administradores(as) públicos(as) de todos os poderes e esferas de governo. Entre outras determinações, a LRF fixa limites para despesas com pessoal e para a dívida pública e proíbe a criação de despesas de duração continuada (mais de dois anos) sem que haja uma fonte segura de receitas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um respaldo jurídico ao modelo econômico vigente no país há mais de dez anos. Seu conteúdo é dirigido ao ajuste das contas de cada ente governamental (União, estados e municípios). A LRF não trata do desenvolvimento social, do combate às desigualdades ou do atendimento às necessidades da população. O que importa é se a conta entre receita e despesa fecha de modo favorável ao pagamento dos juros e compromissos firmados pelos governos com seus credores.

Tribunais de Contas. Os cidadãos também têm obrigações e direitos no processo orçamentário. É questão de se preparar para participar, expondo suas propostas e reivindicações.

## ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI

Essa tarefa é de competência exclusiva do Executivo. Ainda não há normas específicas para a elaboração do PPA e da LDO, pois a Constituição Federal, que criou estes instrumentos, determinou que as regras fossem fixadas numa lei complementar. Até hoje, no entanto, tal lei não foi votada pelo Congresso Nacional.

Essa lei complementar também substituirá a Lei 4.320, de 1964, que estabelece as normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual em todos os âmbitos governamentais: municipal, estadual e federal.

Na União, o processo é dirigido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com base no levantamento enviado por todos os ministérios, que apontam as necessidades de gastos de cada área sob sua responsabilidade. Cabe à SOF, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, compatibilizar a demanda por recursos com o total da receita que o governo espera arrecadar.

Ao elaborar a proposta, a SOF leva em conta uma série de parâmetros, como a expectativa de crescimento do PIB, a média cambial, a previsão de receita, as metas de inflação e o montante do refinanciamento da dívida pública, repassados pelo ministério da Fazenda. Os poderes Legislativo e Judiciário também enviam suas propostas à SOF para serem integradas no orçamento geral.

O chefe do poder Executivo conta com uma equipe de assessoria política e técnica para definir a proposta de orçamento. Por isso, é importante que esses assessores conheçam a realidade econômica e social do país, do estado ou do município. Eles precisam saber de onde vem a receita, como calcular a arrecadação e como distribuir os recursos de acordo com as demandas de cada área, os objetivos e as metas governamentais.

## DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

A Constituição determina que as propostas de PPA, LDO e LOA sejam analisadas, discutidas e votadas pelo Congresso Nacional, no caso da União; pela Assembléia Legislativa, na esfera dos estados; e pela Câmara Municipal, no âmbito dos municípios. Em todas as casas do Legislativo, a proposta é primeiramente analisada por uma comissão de parlamentares e depois apreciada por todo o plenário.

Os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto original, individual ou coletivamente. No caso da LOA, eles podem modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária (verba) prevista para cada órgão ou entidade pública, por exemplo.

No entanto, qualquer alteração precisa obedecer a algumas regras, entre as quais:

- Não aumentar o total de despesas previsto no orçamento.
- Ao incluir nova despesa ou aumentar despesa já prevista, indicar os recursos a serem cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto.
- Ser compatível com as disposições do PPA e da LDO.



**Não perca de vista**

*Na seção sobre o Legislativo, mais a frente, vamos entender melhor os mecanismos de funcionamento dessa esfera de poder, especialmente no âmbito dos municípios.*

### Ciclo Orçamentário - União

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
<b>Elaboração</b>	31 de agosto do primeiro ano de mandato.	Executivo	15 de abril de todos os anos.	Executivo	31 de agosto de todos os anos.	Executivo
<b>Discussão/ votação</b>	Até 15 de dezembro.	Legislativo	Até 30 de junho.	Legislativo	Até 15 de dezembro.	Legislativo
<b>Execução</b>	Durante os últimos 3 anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte.	LOA e o ano seguinte. Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	10 de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo
<b>Avaliação e controle</b>	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.

### Ciclo orçamentário – Minas Gerais

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
<b>Elaboração</b>	31 de agosto do primeiro ano de mandato.	Executivo	15 de maio de todos os anos.	Executivo	30 de setembro de todos os anos.	Executivo
<b>Discussão/ votação</b>	Até 15 de dezembro.	Legislativo	Até 15 de julho.	Legislativo	Até 15 de dezembro.	Legislativo
<b>Execução</b>	Durante os últimos 3 anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte.	Secretarias e outros órgãos do Executivo	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte.	Secretarias e outros órgãos do Executivo	10 de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.	Secretarias e outros órgãos do Executivo
<b>Avaliação e controle</b>	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Secretarias, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Secretarias, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Secretarias, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.

**E no seu município, como é o ciclo orçamentário? Busque as informações e preencha o quadro:**

### Ciclo orçamentário – “Seu Município”

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
<b>Elaboração</b>						
<b>Discussão/ votação</b>						
<b>Execução</b>						
<b>Avaliação e controle</b>						



- Respeitar os limites de valor para as emendas individuais.
- É proibido cancelar despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública.

Após a aprovação do Legislativo, a proposta volta ao Executivo para sanção (aprovação) ou veto às emendas incluídas pelos parlamentares. Neste caso, o veto é apreciado pelo Legislativo, podendo ser aprovado ou derrubado.

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Depois que a LOA é publicada no Diário Oficial e passa a valer, os órgãos e entidades da administração pública começam a executar o orçamento, ou seja, passam a realizar as atividades programadas e a aplicar o dinheiro de suas dotações orçamentárias (a verba anual de cada um).

Para isso, cada órgão público elabora um cronograma de desembolso, isto é, o programa, as despesas e a liberação de dinheiro para as unidades envolvidas na execução das ações. Assim, o governo ajusta o ritmo de execução do orçamento ao fluxo dos recursos, mantém o equilíbrio entre receita e despesa, garante verba em tempo hábil às unidades administrativas, com vistas a melhorar a execução de seu programa de trabalho.

Os órgãos e entidades da administração pública devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nada além do estipulado para cada programa ou atividade. Muitas vezes, no meio do caminho,

o governo reavalia a estimativa de receita e reduz o limite autorizado de despesas para cumprir a meta fiscal (o quanto se espera gastar a menos do que o total arrecadado).

## AVALIAÇÃO E CONTROLE

Como vimos nas etapas do ciclo orçamentário, os órgãos e entidades que executam os orçamentos estão sujeitos à fiscalização por órgãos internos e externos. Eles devem prestar conta de suas realizações e gastos periodicamente. Essa prestação de contas deve ser pública, isto é, acessível a todo e qualquer cidadão e não apenas aos órgãos de fiscalização e controle do próprio governo.

Após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas, das ações e das despesas executadas ao longo do ano. Essa prestação de contas é analisada pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas (da União, do estado ou do município) e deve ser do conhecimento de todos os cidadãos e cidadãs. Na mesma época, o governo deve apresentar o relatório anual de avaliação do PPA.

## PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

É preciso estar atento(a) o tempo todo. Os cidadãos e cidadãs podem participar da definição e da discussão das políticas públicas, interferindo na elaboração das leis orçamentárias com suas reivindicações e propostas. Pode-se atuar junto ao Executivo, que elabora a proposta; junto ao Legislativo, que discute, modifica e aprova as leis orçamentárias; e aos próprios órgãos de controle



## Fique por dentro

*As emendas são instrumentos por meio dos quais os parlamentares podem modificar projetos de lei. As emendas ao orçamento ocorrem, muitas vezes, graças à mobilização da sociedade civil, que pressiona os integrantes do Legislativo a destinar mais verbas para as políticas públicas sociais.*

*Essa prática, normalmente, traz enorme ganho social, pois possibilita a locação de recursos para o enfrentamento das demandas que a sociedade julga mais importantes. Assim a decisão sobre o que é ou não prioritário não fica apenas nas mãos do governo.*

---

### A participação popular deve ser permanente ao longo de todo o ano, mas há momentos que são decisivos no processo orçamentário

---

e fiscalização. Também é importante articular parcerias na própria sociedade civil para fortalecer a luta política. A participação popular deve ser permanente ao longo de todo o ano, mas há momentos que são decisivos no processo orçamentário:

- 1 - No primeiro ano de mandato do novo prefeito, governador ou presidente da República, quando é elaborado o PPA. Como vimos, o Plano Plurianual define a estratégia de médio prazo para o município, estado ou país e vigora por quatro anos. É preciso ficar atento aos prazos de sua cidade ou de seu estado. Na União, o prazo para o Executivo apresentar o projeto de PPA ao Congresso Nacional é 31 de agosto.
- 2 - No primeiro semestre de todos os anos, quando é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que contém as metas e prioridades de cada governo. O prazo da União para enviar a proposta de LDO ao Congresso Nacional é 15 de abril. O prazo dos municípios está estabelecido na Lei Orgânica Municipal e no regimento interno da Câmara Municipal. O dos estados é determinado pela Constituição Estadual e pelo regimento interno da Assembleia Legislativa.
- 3 - Especialmente, no segundo semestre, quando o Projeto de Lei Orçamentária é concluído e enviado pelo Executivo ao Legislativo para discussão, emendas e votação. ■

## Conselhos no circuito

Para ter uma atuação eficiente, eficaz e efetiva no ciclo orçamentário no que diz respeito à afirmação do princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes, sugere-se aos conselhos de gestão pública (direitos da criança e do adolescente, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde, etc) os seguintes passos:

**1º passo** - Identificar junto aos conselhos tutelares, instituições, escolas, centros de saúde, associações comunitárias, universidades, nas conferências, etc., as potencialidades e demandas em relação aos programas e serviços que compõem as políticas básicas, assistenciais, de proteção especial e de garantia.

**2º Passo** - Elaborar um Plano de Ação coerente com esse diagnóstico.

**3º Passo** - Apresentar formalmente esse Plano ao órgão de planejamento do Poder Executivo para sua assimilação no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias.

**4º Passo** - Acompanhar e intervir nas discussões e votações do Plano Plurianual (PPA) e das Leis Orçamentárias (LDO e LOA), junto ao Poder Legislativo.

**5º Passo** - Analisar as informações da execução orçamentária nas reuniões dos conselhos, junto com os conselhos Tutelares, propondo correções, suplementações, de acordo com o plano de ação.

**6º Passo** - Conferir se as metas previstas no PPA e LOA foram atingidas e se foram suficientes para resolver os problemas.

**7º Passo** - Divulgar as informações decorrentes desse processo para os integrantes do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente e para a sociedade, por meio dos veículos de comunicação.

**8º Passo** - Reformular o Plano de Ação, em função da avaliação. ■

[ ORÇAMENTO PÚBLICO ]

27

# O Plano Plurianual



## Fique por dentro

*Ao elaborar o PPA, o governo decide sobre os investimentos mais importantes para atender ao projeto de desenvolvimento que considera adequado para o município, para o estado ou para o país. Ele é o carro-chefe do orçamento. Nenhuma ação orçamentária pode acontecer se não estiver prevista no PPA.*

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico de longo prazo, previsto na Constituição de 1988, por meio do qual o Poder Executivo – federal, estadual ou municipal – estabelece diretrizes, objetivos e metas para os quatro anos seguintes. O PPA rege a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É no PPA que o governo deixa claro se vai ou não cumprir as promessas feitas na campanha eleitoral, isto é, demonstra suas políticas e prioridades.

A elaboração do PPA é uma das primeiras preocupações do chefe do executivo logo após a posse. Em 2003, o presidente e os governadores eleitos em 2002 deram prosseguimento ao PPA 2000-2003, elaborado por seus antecessores. Os prefeitos eleitos em 2004 e empossados no início de 2005 deram continuidade ao PPA 2002-2005, elaborado no governo anterior. Ou seja, ao elaborar o PPA, o governo decide sobre os investimentos mais importantes para atender ao projeto de desenvolvimento que considera mais adequado para o município, o estado ou o país.

Da mesma forma, o PPA que o presidente e os governadores fizeram no primeiro ano de governo (2003) vai vigorar de 2004 a 2007. O PPA que os prefeitos elaboraram em 2005 terá validade de 2006 a 2009. Essa regra é válida também caso o governante seja reeleito, ou seja, como chefe do Executivo, ele é obrigado a fazer um novo PPA no primeiro ano de seu segundo mandato.

## OS OBJETIVOS DO PPA

Entre os objetivos do Plano Plurianual, podemos incluir:

- Organizar, em programas, as ações e os projetos que resultem em bens e serviços para atender às demandas da sociedade.



## Fique por dentro

*O PPA precisa ser claro, objetivo e racional, isto é, tem de dizer com todas as letras o que o governo pretende fazer no período de quatro anos, por que pretende fazer, como vai fazer, que recursos estima dispor e que resultados espera alcançar. Devem estar previstas no PPA todas as ações de governo que vão constar na LDO e na LOA.*

- Estabelecer a relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo.
- Integrar ações desenvolvidas pela União, pelo estado e município.
- Estabelecer, quando necessário, a regionalização de metas e gastos governamentais.
- Orientar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de forma compatível com as metas e receitas.
- Dar transparência à aplicação dos recursos públicos.

## Elaboração e gestão do PPA

O PPA é muito mais do que um documento elaborado para cumprir exigências constitucionais. Por isso, é necessário que este instrumento estabeleça a compatibilidade, todos os anos, entre as diretrizes estratégicas do governo, os recursos disponíveis e a capacidade operacional das entidades e dos órgãos públicos que vão executar os programas previstos.

O PPA rege as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), por isso é necessário que estas leis estejam integradas ao PPA e sejam compatíveis com ele.

Para ter validade, o PPA precisa virar lei. A proposta deve ser elaborada pelo Executivo e enviado ao Legislativo para discussão e votação

## PRIMEIRA REGRA: CONHECER A REALIDADE

Para elaborar o PPA do município, do estado ou do país, um governo precisa conhecer a fundo a realidade econômica e social em questão. Só com essas informações ele é capaz de avaliar e decidir os setores ou regiões que devem ser tratados com prioridade.

Também é preciso observar cuidadosamente as questões ambientais, científico-tecnológicas, político-institucionais e de infra-estrutura, entre outras, para identificar as carências e os problemas que deverão ser enfrentados e para planejar a estratégia de desenvolvimento em todos os aspectos.

Para conhecer o município, o estado ou o país, o governo precisa de indicadores (dados estatísticos) sobre essas localidades: população, renda média das famílias, índice de desemprego, acesso ao saneamento básico, condição das estradas, ameaças ao meio ambiente, produção agrícola, entre outros. Também precisa conhecer os programas e ações em andamento, as potencialidades do município, estado ou país, os recursos disponíveis e as possibilidades de articulação com outras esferas de governo.

É esse conhecimento da realidade que vai fornecer elementos para a definição da base estratégica e dos objetivos e metas do PPA, assim como o correspondente direcionamento de recursos para atingi-los.

Ou seja, essa definição é uma escolha não só técnica, mas antes de tudo, política. Daí a importância da participação popu-

lar no processo de elaboração e discussão do PPA, a fim de garantir que políticas e demandas consideradas essenciais pela sociedade possam constar no plano de governo.

Os conselhos de gestão pública que tratam de políticas voltadas para crianças e adolescentes devem ter muito bem organizadas as informações sobre o que está sendo desenvolvido e o que precisa ser feito e apresentar formalmente ao Executivo e ao Legislativo essas informações, dentro dos prazos, para que elas sejam assimiladas pelas leis orçamentárias. É assim que os conselhos participam do planejamento público e exercem parte de sua função deliberativa de políticas.

## A construção do PPA

Depois de elaborar a base estratégica do PPA, o Executivo deve definir os mega-objetivos governamentais, determinando quais prioridades e demandas do país, do estado ou do município vão ser atendidas e quais resultados espera obter.

Essa decisão está profundamente ligada ao projeto de desenvolvimento de cada governante, pois o que é prioridade para aquele que está no poder não é necessariamente prioridade para quem o antecedeu ou para quem irá lhe suceder. No âmbito da União, um governo pode pensar em fortalecer a economia popular; outro, em valorizar e incentivar as exportações. Para um, a prioridade pode ser o aproveitamento de hidrovias e ferrovias; para outro, a construção de estradas, por exemplo.

Nos âmbitos estadual e municipal, o que é considerado prioridade também difere de governo para governo.

Como vimos, a elaboração do PPA é de exclusividade do Executivo, devendo ser realizada no primeiro ano de cada governo. Até agora, a população tem sido chamada a participar desse processo em apenas alguns estados ou municípios.

Na maioria dos estados e municípios, no entanto, o Executivo faz o projeto e a população só toma conhecimento quando a proposta é enviada ao Legislativo para discussão e votação. Muitas vezes, no entanto, nem isso ocorre: o Legislativo não disponibiliza a consulta ao projeto de lei. Por isso, a população precisa estar atenta aos prazos para que possa participar dos processos de elaboração e discussão do PPA e demais leis orçamentárias.

As emendas são instrumentos por meio dos quais os parlamentares podem modificar projetos de leis. As emendas ao orçamento ocorrem, muitas vezes, graças à mobilização da sociedade civil que pressiona os integrantes do Legislativo a destinar mais verbas para as políticas públicas sociais.

A fase de discussão e votação é um dos momentos em que a sociedade pode se organizar para interferir no trabalho dos parlamentares, solicitar audiências públicas, apresentar emendas ao PPA e defender suas prioridades e demandas.

Depois de aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo, o Plano Plurianual deve vigorar por quatro anos.

---

**A população precisa estar atenta aos prazos para que possa participar dos processos de elaboração e discussão do PPA e demais leis orçamentárias**

---

Esse período inclui a implantação do Plano, o monitoramento de suas ações, a avaliação dos resultados obtidos e do processo utilizado para alcançá-los e as revisões periódicas. Tais revisões têm o objetivo de adequar o PPA a mudanças conjunturais externas ou internas e de excluir, incluir ou alterar programas, quando necessário.

## A organização do PPA

O Plano Plurianual difere de cidade para cidade, de estado para estado, de governo para governo. Alguns são mais completos, expondo de forma detalhada o planejamento para o período de quatro anos. Outros, especialmente nos pequenos municípios, muitas vezes são apenas um rol de ações que o governo pretende executar.

Basicamente o PPA é composto de:

- Introdução – em que é relatada a situação socioeconômica do município, do estado ou do país.
- Seção de objetivos, diretrizes e metas de governo.
- Seção com a apresentação dos programas, com seus objetivos, indicadores e valor global, além da descrição de suas ações, com metas a alcançar e valores a alocar no período.

### Os programas

O Plano Plurianual é constituído por um conjunto de programas, por meio dos quais os governos buscam atingir os objetivos estabelecidos no próprio PPA.

Programa é uma série de ações articuladas, voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas de determinada população beneficiada.

Cada programa é desenvolvido com propósito específico, que deve estar bem claro no PPA.

Além da definição de objetivos, o programa deve estabelecer pelo menos um indicador que quantifique, em dois momentos, a situação que se deseja modificar: antes da execução do PPA e após seu término.

No caso do programa *Brasil Escolarizado*, por exemplo, alguns dos indicadores são:

- Taxa de frequência à escola de crianças de 4 a 6 anos.
- Número médio de séries concluídas pela população de 15 a 17 anos.

Assim, algumas metas do *Brasil Escolarizado* são:

- Elevar de 65,6% (situação antes da execução do PPA) para 100% (ao término do PPA) a taxa de frequência à escola de crianças entre 4 e 6 anos;
- Elevar de 6,7 para 10,7 o número médio de séries concluídas por jovens entre 15 e 17 anos.

Com base no programa são definidas as ações (atividades, projetos e operações especiais) necessárias para atingir o objetivo desejado, especificando os recursos, as metas e unidades orçamentárias responsáveis por sua realização.

### Por exemplo

Veja este exemplo retirado do PPA 2004-2007 do governo federal.

PROGRAMA	OBJETIVO(S)
Brasil Escolarizado	Garantir o acesso e a permanência de todas as crianças e adolescentes na Educação Básica, com melhoria de qualidade.

Apenas os programas previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### As ações

Já vimos que, para atingir seus objetivos, o programa se desdobra em ações e estas, por sua vez, são compostas de atividades, projetos e operações especiais.

### Atividades

São as ações destinadas a fornecer produtos (bens e serviços) para a sociedade de modo contínuo e permanente. Como por exemplo: vigilância sanitária de produtos, conservação de estradas, compra de livros escolares.

### Projetos

São ações novas, executadas em períodos definidos, limitados no tempo, das quais resulta um produto que irá contribuir para aperfeiçoar ou expandir a atuação do governo. Como por exemplo: construção de moradias na área rural; modernização das escolas.

### Operações especiais

Correspondem a ações que não geram produtos nem representam prestação de serviços. Como por exemplo: pagamento das despesas com juros e amortização da dívida, transferências, indenizações, pagamento de aposentadorias de servidores(as) públicos(as).

Para cada atividade, cada projeto e cada operação especial, o PPA deve definir a meta a ser atingida e estimar o montante de recursos necessário para que isso ocorra.

## A receita orçamentária

Os programas e ações previstos no Plano Plurianual são financiados tanto por recursos orçamentários quanto extra-orçamentários. Isso ocorre ao longo de quatro anos, que é o período de vigência de cada PPA.

### RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

São recursos próprios dos governos federal, estadual e municipal, oriundos de impostos, taxas, contribuições e outras fontes de receita. São utilizados para custear as despesas públicas. Normalmente, cada PPA apresenta uma estimativa global de recursos para os quatro anos de vigência. O detalhamento ano a ano desses recursos é feito na Lei Orçamentária Anual (LOA), documento no qual os governos especificam quanto esperam arrecadar e quanto vão aplicar em cada programa e ação a serem executados num determinado ano.

- No caso da União, os recursos orçamentários são resultado da arrecadação dos seguintes impostos: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contribuições previdenciárias e sobre movimentação financeira, como a CPMF, entre outros.
- No caso dos estados, entre as fontes de recursos estão o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA).
- Já os recursos municipais são provenientes do Imposto

---

**Apenas os programas previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias**

---

Territorial e Predial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e de repasses do estado e do governo federal, por exemplo.

## RECURSOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS

São recursos que não estão expressos nos orçamentos anuais nem pertencem diretamente à União, aos estados ou aos municípios, mas são utilizados para financiar as políticas públicas previstas no PPA. Esses recursos são provenientes de agências e instituições nacionais e internacionais de fomento, como o Banco Mundial; o FMI; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Banco do Brasil; a Caixa Econômica Federal (CEF); o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A CEF, por exemplo, financia moradias para a população de baixa renda e com isso contribui para diminuir o déficit habitacional no país, como propõe o PPA. O Banco do Brasil oferece crédito para produtores rurais e com isso aumenta a produtividade agrícola nacional.

## DESCENTRALIZAÇÕES E TRANSFERÊNCIAS

Nem todas as ações que os governos estão autorizados a realizar são executadas diretamente por eles. Boa parte é realizada indiretamente por outras esferas da federação e por entidades privadas, para as quais o governo transfere parte dos recursos previstos no orçamento.

Existem dois tipos de transferência: obrigatória e voluntária.

As modalidades de transferências, isto é, as formas como

o dinheiro repassado será gasto, são os auxílios, as subvenções e as contribuições, entre outras.

### Auxílios

São as transferências a outras esferas da Federação ou a entidades privadas sem fins lucrativos, destinadas à realização de obras, à aquisição de equipamentos e a outras despesas de capital, como a compra de imóveis.

### Subvenções

São as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio (gastos com manutenção/operação de serviços, com pessoal, material de consumo, encargos, etc.) da instituição beneficiada. A principal modalidade de subvenção é a social, encaminhada exclusivamente a instituições privadas sem fins lucrativos que prestam serviços assistenciais, médicos e culturais para a população. Recebem este tipo de transferência instituições como as Santas Casas de Misericórdia, por exemplo.

### Contribuições

Correspondem às demais transferências. Denomina-se "contribuição de capital" quando autorizadas em lei específica e destinadas a despesas de capital; e "contribuição corrente" quando direcionadas a despesas de custeio da entidade beneficiada.

### Transferências obrigatórias

Previstas na Constituição, as transferências obrigatórias (também denominadas "transferências constitucionais") consistem em repasses de uma parcela da receita tributária arrecadada por uma esfera de governo para outra esfera de governo.

## Por exemplo

- Uma parte dos impostos federais, como o IPI e o IR, recolhidos pela União, é transferida para os estados (21,5%) e para os municípios (22,5%). Essas transferências constituem o FPE e o FPM.
- Uma parcela do ICMS, imposto arrecadado pelo estado, é repassada para os municípios (25%).



## Vinculações

O orçamento brasileiro é rígido. Uma de suas principais características é o alto grau de vinculações, que atrelam grande parte das receitas a fins específicos.

As principais vinculações compreendem transferências da União para estados e municípios; transferências dos estados para municípios e desses para a União; transferências para entidades com e sem fins lucrativos, entre outras.

O orçamento de todas as esferas de governo possui vinculações. Por exemplo: todos os anos, a União, os estados e os municípios são obrigados a aplicar um percentual definido do total de suas receitas em educação. As políticas atendidas por vinculações não podem ser alvo de contingenciamento (limitação de gastos) e seus recursos não podem ser destinados a outra finalidade.

## Transferências Voluntárias

Essas transferências são autorizadas na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse caso, uma esfera de governo transfere recursos do seu orçamento para o orçamento de outra esfera de governo.

As transferências voluntárias podem ser incondicionais ou condicionais. A principal diferença entre as incondicionais e as condicionais diz respeito à constância, à obrigatoriedade de repartição de receitas e à contrapartida.

**Incondicionais** - Em geral, essas transferências servem para promover a equalização fiscal, isto é, uma distribuição de renda mais igual entre os entes da Federação (estados e municípios).

As unidades de governo beneficiadas por esse tipo de transferência têm total liberdade de decidir onde e como aplicar os recursos recebidos.

**Condicionais** - estabelecidas ano a ano, por ocasião da definição do orçamento. Por isso, geralmente são orientados de acordo com conveniências momentâneas, como atendimento a pressões e acordos políticos.

Para que o repasse de recursos seja efetivado, o receptor deve cumprir uma série de exigências e restrições – a chamada “contrapartida de dispêndio”. A contrapartida significa que, para cada montante “X” recebido, a unidade de governo beneficiada deve aplicar um montante “Y” de recursos próprios na mesma finalidade.

As incondicionais são normalmente estabelecidas por normas constitucionais ou legais, o que lhes dão maior permanência e previsibilidade, ao passo que as condicionais são estabelecidas ano a ano, quando da definição do orçamento, pautadas mais de acordo com conveniências momentâneas – como atendimento a pressões e acordos políticos. ■

---

**Uma das principais características do orçamento brasileiro é o alto grau de vinculações, que atrelam grande parte das receitas a fins específicos**

---

[ ORÇAMENTO PÚBLICO ]

34

# Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Ano a ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as prioridades e metas a serem atingidas por meio da execução dos programas e ações previstos no Plano Plurianual. Para que isso ocorra, entre outras diretrizes, a LDO estabelece as regras que deverão orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma lei anual em que os governos federal, estadual e municipal estabelecem as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte.

Na LDO, são especificados os programas e ações governamentais prioritários a serem executados e a meta física (quantificada) a ser atingida até o final do ano subsequente. Em 2005, por exemplo, foi aprovada a LDO-2006, com as regras para o orçamento de 2006. Essas diretrizes devem ser seguidas ao pé da letra por todos os envolvidos no processo orçamentário.

Além de ser um instrumento de integração entre o Plano Plurianual e a LOA, a LDO cumpre as seguintes funções:

- Dispõe sobre alterações na legislação tributária e sobre concessões de benefícios tributários.
- Estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento (instituições que financiam projetos de desenvolvimento), como a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- Estabelece metas fiscais; critérios para reduzir as autorizações de despesas (contingenciamento); forma de utilização da reserva de contingência; condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas.

- Define as regras para a admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos públicos, etc.

O Projeto de LDO é elaborado pelo Poder Executivo e deve ser encaminhado ao Legislativo até 15 de abril de cada ano, no caso da União e até 15 de maio, no caso de Minas Gerais. Os prazos

para os estados e municípios são estabelecidos na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Municipal e no regimento interno da Câmara Municipal.

O Legislativo deve discutir, propor emendas e votar o Projeto de LDO até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (30 de junho e 15 de julho), nos casos da União e de Minas,



## Fique por dentro

*A LDO foi concebida pela Constituição de 1988 não só para integrar planejamento e orçamento, mas para tornar efetiva a atuação do Poder Legislativo na definição dos programas e ações prioritários, não deixando essa tarefa apenas nas mãos do Poder Executivo.*

## Construindo as emendas

A sociedade deve ficar atenta aos prazos de tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quando o projeto da LDO estiver em discussão no Legislativo, a população pode solicitar a realização de audiências públicas para debater o conteúdo desta lei com os parlamentares. Também pode propor emendas no sentido de alterar o texto da lei, inserir programas ou aumentar metas físicas que julgue importantes e necessárias no anexo de metas e prioridades, ou ainda, de impedir o contingenciamento em determinados programas.

Na hora de propor uma emenda é importante lembrar que ela precisa ser compatível com o Plano Plurianual (PPA). Confira, no exemplo, os principais itens que devem constar em uma emenda à LDO:

- **Título** (ementa)
- **Objetivo/Meta**
- **Meta física**
- **Prioridade, Programa, Ação** (da forma como está no PPA)
- **Justificativa** (convincente e bem fundamentada)

Veja este exemplo:

- **Título:** Incluir a Ação Combate à Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes
- **Objetivo:** Combater a violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes, por meio

da cooperação com os municípios no desenvolvimento do Serviço Sentinela

- **Meta Física:** 109 municípios
- **Prioridade, Programa, Ação, Produto:** Programa 0622 – Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas  
P4469 Combate à Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes
- **Justificativa:** A ação de conscientizar a população e estruturar um sistema de acolhimento de denúncias de violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes, formulada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e desenvolvida pelo Governo de Minas, no período 2003-2005, conseguiu bons resultados que precisam ser consolidados por meio do fortalecimento da rede de atendimento aos casos que são encaminhados pelo Disque Direitos Humanos, Conselhos Tutelares e Promotorias Públicas. O Serviço de enfrentamento à violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes Sentinela está implantado em 109 municípios e está assegurado por convênio com o Governo Federal. A ação esperada do Governo Estadual é a de supervisão e capacitação de profissionais para atender crianças, adolescentes e seus familiares.

*Fonte: Emenda apresentada pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais ao projeto de LDO 2007 (votada em 2006).* ■



## Fique por dentro

### Receitas financeiras

*São decorrentes de empréstimos que o governo obtém junto aos bancos, investidores ou outros entes da Federação. As demais receitas são chamadas de receitas não-financeiras.*

### Despesas financeiras

*São aquelas efetuadas com os juros e amortização da dívida. As demais despesas são chamadas de não-financeiras.*

36

respectivamente. Se isso não for feito, o recesso é suspenso até que o projeto seja votado.

Após aprovado pelo Legislativo, o Projeto de LDO é encaminhado ao Executivo para sanção. Em caso de veto, este é analisado pelo Legislativo, podendo ser mantido ou derrubado. A LDO só passa a vigorar depois de publicada no respectivo Diário Oficial.

## As diretrizes orçamentárias

No sistema integrado de planejamento e orçamento em vigor no Brasil, a LDO é um instrumento de ligação entre o plano estratégico de longo prazo, representado pelo PPA, e o plano operacional, representado pelos orçamentos anuais.

Assim, a LDO traz uma série de normas para a elaboração, a organização e a execução da LOA. Essas normas são um verdadeiro bê-á-bá, para que os envolvidos no processo orçamentário não tenham nenhum tipo de dúvida sobre a estrutura e o conteúdo do orçamento anual.

### Metas e prioridades

A LDO define as estratégias, as metas e prioridades da administração pública. No anexo de metas e prioridades, o governo determina que programas e ações têm precedência na alocação dos recursos no Projeto de LOA, isto é, os que estão em primeiro lugar na fila para receber verbas no ano seguinte. Nesse anexo também são estabelecidas as metas a serem alcançadas por meio da execução dos programas e ações.

Para a incidência dos conselhos e movimentos organizados em torno dos direitos da criança e do adolescente é especialmente

importante a atenção ao anexo de metas e prioridades do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. É nele que se encontram as ações que o Executivo deve priorizar na elaboração do orçamento. Esse anexo precisa ser analisado e, se for o caso, complementado por meio de emendas que deixem claras as prioridades (o que, quanto e para que) definidas pelos conselhos.

### Estrutura e organização dos orçamentos

A LDO determina o que o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter, como deve estar organizado e como deve ser apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo.

Nesse aspecto, a LDO funciona como uma verdadeira cartilha para os envolvidos no processo orçamentário, pois explica o que é um programa, ação, atividade ou projeto; especifica como identificar o que é orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimentos das estatais, informa quais são os tipos de receita e despesa de uma LOA, os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, etc.

A LDO também determina os componentes de uma LOA, como: mensagem do chefe do Executivo; análise da conjuntura socioeconômica; o próprio texto da lei; especificação de receitas (indicando as fontes de recursos) e despesas (indicando onde será gasto cada centavo do orçamento); o orçamento de investimento das empresas públicas nas quais a União, os municípios ou os estados detêm a maioria das ações.

### Elaboração e execução do orçamento

Além de definir metas e prioridades, a LDO determina, ponto

a ponto, como devem ser a elaboração e a execução do orçamento do ano seguinte. Entre as regras, estão:

- Elaboração de demonstrativos para dar transparência à situação financeira do governo, como os demonstrativos da dívida pública e dos gastos com saúde e educação.
- Critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento.
- Critérios para contingenciamento financeiro e de dotações, isto é, redução de gastos. Isso ocorre quando a evolução da receita compromete os resultados orçamentários pretendidos ou não confirma a previsão inicial.
- Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas.
- Condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.
- Condições complementares para transferências voluntárias entre a União e as demais esferas de governo.
- Especificações das ações no orçamento, para facilitar o controle do Poder Legislativo, dos tribunais de contas e da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos. É o caso da ação “Aquisição de alimentos da agricultura familiar”, que diz quantas toneladas serão compradas, de quem serão compradas e para quem serão distribuídas.
- A organização visual e a condição da despesa e da receita,

isto é, a maneira como deve ser detalhada a programação de trabalho das unidades orçamentárias.

- A autonomia dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público para elaborarem o próprio orçamento.

### Dívida Pública

A LDO fixa os limites para refinanciamento, juros e encargos da dívida dos municípios, dos estados e da União.

O refinanciamento corresponde ao pagamento do principal da dívida, atualizado monetariamente, com recursos originários da emissão de títulos da dívida pública, ou seja, por meio de novos empréstimos. Os juros e encargos representam as parcelas que deverão ser pagas, mas que não serão abatidas do principal, pois correspondem ao “custo” da dívida, isto é, a vantagem financeira de quem fez o empréstimo para o governo.

Para limitar o aumento da dívida e impedir que o problema seja empurrado para os governos seguintes, a LDO estipula o resultado primário de cada orçamento, isto é, o resultado das receitas não-financeiras (impostos, transferências, entre outras) depois que forem pagas as despesas não-financeiras (pessoal, obras, equipamentos, manutenção e outros), isto é, sem considerar o pagamento dos juros e encargos de dívidas. Este resultado quando positivo é denominado “superávit primário” e, em geral, vem sendo utilizado para pagar os juros e a amortização da dívida.

No decorrer da execução do orçamento geralmente o gover-

---

**Para a incidência dos conselhos e movimentos organizados em torno dos direitos da infância e da adolescência é importante a atenção ao anexo de metas e prioridades do projeto de lei de diretrizes orçamentárias**

---

### Despesa total com pessoal e encargos

ESFERA	LIMITE (% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA)
União	50%
Estados e Distrito Federal	60%
Municípios	60%

no também tem adotado o contingenciamento com o objetivo de economizar recursos para o pagamento da dívida. Assim, o governo deixa de gastar com os programas que atendem as necessidades urgentes da população (*esse tema é melhor explicado no tópico "Corte de gastos", na página 49*).

### Despesas com pessoal e encargos

A LDO determina regras para o cálculo de despesas e limites com pessoal e encargos em todas as esferas governamentais (União, estados e municípios) e para todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Nesse e em outros aspectos, a LDO anda de mãos dadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiu limites para as despesas com pessoal e com encargos sociais, conforme a tabela ao lado.

Enquanto a despesa com pessoal for superior a 95% do limite, é proibido fazer novas contratações ou dar aumentos salariais. Nos últimos 180 dias de um governo também é proibido contratar ou aumentar salários.

### Agências financeiras de fomento

Já sabemos que os recursos das agências financeiras de fomento (instituições que financiam projetos de desenvolvimento) são recursos extra-orçamentários. Isso significa que estes recursos não deverão constar na Lei Orçamentária Anual, mas serão utilizados diretamente por essas agências para financiar programas e ações expressos no PPA.

As agências financeiras oficiais de fomento são o Banco

do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, entre outros. A LDO estipula diretrizes genéricas para essas agências.

### Alterações na legislação tributária

Qualquer alteração na legislação tributária, que represente a concessão ou a ampliação de benefícios de natureza financeira ou patrimonial, acarretando renúncia de receita por parte da União, dos estados e dos municípios deve ser expressa na LDO. Do contrário, não terá validade.

Assim, a LDO estabelece uma série de regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários (caso da redução ou isenção de impostos para determinado grupo de contribuintes, por exemplo):

- Determinar o período de vigência do incentivo ou benefício.
- Cancelar despesas de valor equivalente pelo mesmo período.
- Informar de onde virá a receita adicional para compensar a perda.

### Anexo de metas fiscais

As metas fiscais são metas para receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e dívida pública. Seus valores são fixados para um período de três exercícios financeiros e constam de um documento da LDO denominado Anexo de Metas Fiscais. A cada exercício, as metas são revistas para assegurar o equilíbrio financeiro da União, dos estados e dos municípios.

## Por exemplo

*Na LDO de 2006, a diretriz da Caixa Econômica Federal é a "redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações carentes, via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural".*

As metas de receitas correspondem ao que o governo estima arrecadar; as metas de despesas fixam o que o governo poderá gastar no período. O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras realizadas no período. Já o resultado nominal corresponde à receita menos a despesa incluindo o pagamento de juros e encargos de dívidas. Além disso, no anexo de metas fiscais o governo avalia, entre outros aspectos:

- Os valores relativos a despesas, receitas, resultados nominal e primário e montante de dívida pública.
- As metas físicas do exercício anterior.
- A situação financeira e atuarial do regime de previdência, isto é, as projeções do governo entre o que vai arrecadar em contribuições e gastar em pagamento de benefícios, aposentadorias e pensões.
- A estimativa e compensação de renúncia de receitas.
- O aumento de despesas de duração continuada, isto é, que se prolongam por mais de dois anos, como salários.

### Anexo de riscos fiscais

Neste anexo, incluído em toda LDO como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo faz uma avaliação dos riscos que podem afetar o equilíbrio das contas públicas e indica as providências necessárias caso isso aconteça. Os riscos fiscais são divididos em duas categorias: orçamentários e de dívida.

- Os riscos orçamentários dizem respeito à possibilidade de as receitas e despesas previstas no orçamento não se confirmarem, isto é, a receita ser menor do que o estimado e/ou a despesa ser maior do que a fixada na Lei Orçamentária Anual.
- Os riscos de dívida são aqueles decorrentes da administração da dívida e de passivos contingentes. O primeiro está relacionado a variações das taxas de juros e de câmbio, que afetam diretamente o montante da dívida pública e o valor dos juros a serem pagos pelo governo. O segundo refere-se a dívidas ainda não reconhecidas pelo

---

### A LDO estabelece, entre outros parâmetros, regras para transferências de recursos orçamentários para entidades públicas e privadas

---

governo. São os casos de ações judiciais contra o município, o estado e a União e de processos (coletivos, individuais e de empresas) contra a União devido à indexação e ao controle de preços adotados durante os planos de estabilização econômica – Plano Cruzado e Plano Collor, por exemplo. Se perder as ações, o governo é obrigado a pagar estas contas não previstas no orçamento.

## Aspectos da LDO

Na análise de uma LDO, precisamos ficar atentos a diversos aspectos dessa lei, que estabelece os parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária do ano seguinte.

Entre esses parâmetros estão as transferências para entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos; a política geral do funcionalismo público; as regras para a inclusão de novos projetos, para projetos em andamento e a conservação do patrimônio público; e os critérios para a renúncia de receita.

### TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

A LDO estabelece regras para transferências de recursos orçamentários para entidades públicas e privadas (em geral, apenas as entidades sem fins lucrativos podem receber recursos públicos). Há várias modalidades de transferência, como subvenções, auxílios e contribuições.

A LDO 2006 da União exige que o governo publique e divulgue “as normas para concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, de-

finindo, entre outros aspectos, os critérios de habilitação e seleção das entidades beneficiárias, de alocação de recursos e o prazo do benefício”. De acordo com a LDO, essas normas devem prever o cancelamento das transferências, caso os recursos sejam desviados para outras finalidades.

## POLÍTICA GERAL DE PESSOAL

40

Além de definir limites para as despesas com pessoal e encargos sociais, a LDO estabelece as regras para admissão e plano de carreira de funcionários públicos no ano seguinte.

Isso quer dizer que a política geral de pessoal deve se submeter às regras da LDO. Como já sabemos, essas normas estão em sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal – o código de conduta que estabelece critérios para a aplicação do dinheiro público pelos governantes.

Entre as determinações da LDO sobre a política geral de pessoal, estão:

- Realização de concursos públicos para preenchimento de vagas existentes, criadas e ou que surgirem no decorrer do exercício.

- Formulação de plano de carreira, cargos e salários dos servidores públicos de cada poder e esfera de governo.
- Definição do regime de previdência dos servidores públicos.
- Contratação de servidores temporários para atender às necessidades de emergência.

A LDO estabelece também as condições para a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual, levando em conta a necessidade de dar continuidade aos projetos em andamento e de realizar despesas com a manutenção do patrimônio público.

Dessa forma, institui regras para evitar a paralisação de obras, o descaso com a deterioração de prédios pertencentes ao patrimônio público e evita que o governante inicie novas obras quando há obras ainda inacabadas.

## RENÚNCIA DE RECEITA

A LDO define os critérios para a renúncia de receita, isto é, as maneiras como um governo pode abrir mão de parte do que poderia arrecadar, com o objetivo de atender às reivindicações de determinados grupos sociais,

incrementar a atividade econômica, etc.

Há diversos tipos de renúncia de receita, como anistia, remissão, subsídio, concessão de isenções, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo dos impostos (desde que implique redução de receita), etc.

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao optar pela renúncia de receita, o governo deve apresentar na LDO:

- A estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a renúncia tiver início e nos dois exercícios seguintes.
- A demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas fiscais previstas.
- A indicação de medidas de compensação no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, isto é, informar de onde virá a receita adicional para anular a perda com a renúncia. Somente após a implementação de medidas de compensação a renúncia entrará em vigor. ■

## De olho nos prazos

A sociedade deve ficar atenta aos prazos de tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias. quando o projeto de LDO estiver em discussão no legislativo, a população pode:

- Solicitar a realização de audiências públicas para debater o conteúdo dessa lei com os parlamentares.
- Propor emendas para alterar o texto da Lei, inserir programas ou aumentar metas físicas consideradas importantes e necessárias no anexo de metas e prioridades ou, ainda, impedir o contingenciamento em determinados programas. ■



[ ORÇAMENTO PÚBLICO ]

# A Lei Orçamentária Anual – LOA

41

A Lei Orçamentária Anual (LOA) contém a estimativa de receitas e a previsão de despesas anuais de cada esfera de governo – federal, estadual e municipal. Elaborada de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), essa lei expressa a política econômico-financeira e o programa de trabalho governamental.



## Fique por dentro

**Orçamento Fiscal** – Destina-se aos gastos dos três Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Envolve todas as áreas da administração pública, exceto saúde, assistência social e previdência social.

**Orçamento da Seguridade Social** – Compreende as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Abrange todas as entidades e órgãos vinculados a essas áreas, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

**Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais** – Demonstra o investimento de empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

A LOA é uma lei em que os governos – federal, estadual e municipal – demonstram a estimativa de receita e a previsão de despesas para o ano seguinte. Todas as receitas públicas (inclusive suas fontes) devem estar discriminadas na LOA. Da mesma forma, nenhum gasto poderá ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos estejam devidamente previstos na LOA.

É na LOA que o governo evidencia seu programa de trabalho e a política econômico-financeira do município, do estado ou do país. Ao elaborar a proposta de Lei Orçamentária, o Executivo decide como e onde vai aplicar os recursos públicos. É nessa hora que o prefeito, o governador e o presidente definem que promessas de campanha serão atendidas no próximo ano.

A política econômico-financeira estabelece as diretrizes definidas pelo governo que incidem na economia, como por exemplo assegurar o controle das finanças públicas, a estabilidade da moeda e a credibilidade junto aos investidores. Na União, é comandada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. Nos últimos anos, a política econômica adotada pelo governo é caracterizada pela prioridade no controle da inflação principalmente através da política de juros altos. Essa política tem implicado na necessidade de geração de superávits primários como forma de equacionar o problema da dívida do governo. O resultado dessa escolha de política econômica tem sido cortes nas áreas sociais, poucos investimentos e baixo crescimento econômico.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é elaborado pelo Executivo de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as prioridades definidas no Plano Plurianual (PPA). A LOA compreende o orçamento fiscal, da seguridade e de investimento das empresas estatais.

O PLOA deve ser enviado pelo Poder Executivo de cada nível de governo ao Poder Legislativo até 31 de agosto de cada ano ou de acordo com determinações da Constituição Estadual e do regimento interno da Assembléia Legislativa, no caso dos estados, e da Lei Orgânica Municipal e do regimento interno da Câmara Municipal, no caso dos municípios.

No Legislativo, a proposta é analisada por uma comissão parlamentar, recebe emendas (modificações individuais ou coletivas) e é votada em plenário. Depois de aprovada pelos parlamentares, é encaminhada ao chefe do Executivo para ser sancionada e entrar em vigor no ano seguinte.

Quando o chefe do Executivo não concorda com as modificações feitas pelo Legislativo no Projeto de Lei Orçamentária Anual, ele pode vetar os artigos alterados. Nesse caso, o veto é analisado pelo Legislativo, que pode aceitá-lo ou derrubá-lo.

## CONCEITOS DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA

A LOA é denominada de “Funcional-Programática” porque se baseia em funções e programas de governo, de acordo com a Lei 4.320/64. Cada item de gasto

presente na LOA é chamado de “dotação orçamentária” ou “rubrica orçamentária”.

Essas rubricas são alocadas e detalhadas por órgãos da administração pública, sendo executadas por Unidades Orçamentárias, que nada mais são do que as instâncias de governo responsáveis pela realização do gasto público.

A estrutura dos gastos presentes na LOA, dada pela Funcional-Programática apresentam: Função, Subfunção, Programa e Ação. Também são detalhados as fontes dos recursos e como se dará a despesa.

### Função

Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Deve-se adotar como Função aquela que é típica ou principal do órgão. Exemplo: Função - Saúde

### Subfunção

Representa uma subdivisão da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções.

A dotação de um órgão, via de regra, será classificada em uma única função, ao passo que a subfunção será escolhida de acordo com a especificidade de cada ação.

Os Programas e as ações já foram explicados no Capítulo que abordou o PPA. Mais adiante serão abordadas as fontes de recursos, que são as receitas que originam o gasto, e os tipos de despesa, que indicam como esse gasto vai ser realizado.



## Pressão política

*Enquanto o projeto de LOA está sendo elaborado pelo Executivo, a população deve intervir por meio de pressão política, como solicitação de audiências públicas, para defender suas propostas. Quando o projeto de LOA está em discussão no Legislativo, a população pode propor emendas para assegurar recursos para programas de seu interesse.*

## Por exemplo

*As ações da Secretaria de Saúde são alocadas na função “Saúde”, mas podem constar na subfunção “Previdência do Regime Estatutário” como é o caso do pagamento dos aposentados da secretaria, ou na subfunção “Atenção Básica”, caso da construção de centro de saúde.*

A LOA apresenta as metas físicas (quantidades) e as metas financeiras (recursos) para cada item de gasto que o governo pretende realizar. Essas metas tem que estar de acordo com o PPA e também deve estar de acordo com as diretrizes contidas na LDO.

## Receitas e despesas

Já sabemos que a Lei Orçamentária Anual especifica todas as receitas e todas as despesas de cada esfera de governo – municipal, estadual ou federal – pelo período de um ano.

- As receitas correspondem a todos os recursos que entram nos cofres públicos por meio de contribuições, impostos pagos pela sociedade, empréstimos e outras fontes.
- As despesas correspondem a todos os gastos do governo autorizados na Lei Orçamentária para cobrir custos com a execução de serviços públicos, amortização da dívida pública, aumento de patrimônio, entre outros.

As receitas são classificadas de acordo com suas fontes, dividindo-se em receitas correntes e receitas de capital. As despesas também se classificam em despesas correntes e despesas de capital.

### RECEITAS CORRENTES

São aquelas que não alteram o patrimônio duradouro do município, estado ou país, pois se esgotam no decorrer da execução orçamentária (são arrecadadas e aplicadas no período de um ano).

Classificam-se em diversos tipos e origens, como:

#### Receitas tributárias

Resultantes de impostos, taxas, multas de origem tributária (por atraso no imposto de renda, por exemplo), entre outras.

#### Receitas de contribuições

Provenientes de contribuições previdenciárias, sobre movimentação financeira, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

#### Receitas patrimoniais

Oriundas de aluguéis, aplicações financeiras, licenciamento (concessão) para exploração de serviços públicos por particulares (caso do transporte coletivo).

#### Receitas agropecuárias

Resultam de explorações agropecuárias, envolvendo produção própria e atividades de transformação agropecuária.

#### Receitas industriais

Provenientes de atividades próprias, exploradas diretamente, como extração e transformação mineral.

#### Receitas de serviços

Obtidas com a prestação de serviços, como transporte, iluminação e comunicação.

#### Transferências correntes

Oriundas de repasses da União para os estados e destes para os municípios, por exemplo.

### RECEITAS DE CAPITAL

São aquelas que alteram o patrimônio duradouro do município, do estado ou do país. Compreendem:



## Fique por dentro

*A LOA destaca do previsto no PPA o que deve ser realizado no período de um ano e obedece as prioridades e regras definidas na LDO. Esses instrumentos caminham juntos. Como vimos, a LOA não pode ter ações que não foram previstas no PPA, nem desobedecer à LDO.*

---

## A Lei Orçamentária Anual especifica todas as receitas e todas as despesas de cada esfera de governo

---

44

### Operações de crédito

Correspondem a empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas, externas ou internas.

### Alienação de bens

Decorrente da venda de bens móveis e imóveis.

### Transferências de capital

Correspondem aos recursos obtidos por intermédio de convênios firmados com entidades públicas ou particulares, recebimentos de juros e amortização de dívidas, entre outras.

## NATUREZA DA DESPESA

As despesas orçamentárias obedecem a seguinte classificação:

### Grupo de despesa

Demonstra que se destina a despesa (pessoal, juros, investimentos, entre outros).

### Modalidade de Despesa

Indica se o gasto será feito pelo próprio governo ou transferido para outra esfera de governo ou instituição privada para ser executado de modo descentralizado

### Elemento de Despesa

Detalha como se dá esse gasto, seja através do pagamento de diárias, compra de equipamentos, dentre outros.

## DESPESAS CORRENTES

Compreendem os gastos relativos às obrigações ligadas à manutenção da máquina pública, desde que não representem a ampliação dos serviços prestados ou a expansão das atividades governamentais.

Tais despesas estão classificadas em:

### Despesas de custeio

São as dotações destinadas à manutenção/operação de serviços públicos, às despesas com pessoal, material de consumo, com serviços de terceiros e com encargos, ao pagamento de juros e encargos de dívidas, dentre outros.

### Transferências correntes

São os repasses (constitucionais ou autorizados na LOA) da União para estados e municípios e dos estados para os municípios; das transferências a instituições públicas ou privadas e a pessoas; e do pagamento de juros da dívida pública.

## DESPESAS DE CAPITAL

Compreendem os gastos de transferências e aplicações diretas, investimentos, inversões financeiras e abatimento da dívida, entre outros.

### Investimentos

São as dotações destinadas a obras e instalações; aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente; constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; cumprimento de sentenças judiciais, entre outros.

### Inversões financeiras

Correspondem às dotações destinadas à aquisição de bens imóveis ou móveis; constituição ou aumento de capital de empresas comerciais, bancárias, financeiras ou de seguros; concessão de empréstimos; entre outros.

### Transferências de capital

Correspondem a auxílios e contribuições a instituições e fundos públicos e privados; amortizações da dívida pública; transferências intragovernamentais; entre outros.

## Votação fora do Prazo

A Lei Orçamentária Anual vigora por um exercício financeiro, que se inicia em 10 de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. Por isso, deve ser aprovada num ano para entrar em vigor no ano seguinte. Em 2006, foi votada a LOA de 2007. Em 2007, é votada a LOA de 2008.

Nem sempre, porém, o poder Legislativo consegue apreciar e votar o projeto enviado pelo poder Executivo dentro do prazo constitucional – o encerramento da sessão legislativa: 15 de dezembro, no caso da União. O prazo dos estados é estabelecido na Constituição Estadual e no regimento interno da Assembléia Legislativa; e o dos municípios, na Lei Orgânica Municipal e no regimento interno da Câmara Municipal.

Em todas as esferas de governo, o Legislativo não entra em recesso até a aprovação do orçamento, mas a Constituição não diz o que acontecerá se a lei não for sancionada até 31 de dezembro (como sabemos, a LOA deve entrar em vigor em 10 de janeiro).

### EXECUÇÃO PROVISÓRIA

Por isso, diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) têm estabelecido regras para a execução provisória do orçamento

até que este seja votado e sancionado e passe a vigorar.

Algumas Leis de Diretrizes Orçamentárias autorizam a utilização provisória dos recursos de forma genérica, normalmente um duodécimo ( $1/12$ ) do total do orçamento por mês até a aprovação da LOA. Outras, mais rígidas, autorizam a execução orçamentária apenas para atender alguns tipos de despesa considerados inadmissíveis, como transferências constitucionais, pagamento de pessoal e de juros e encargos de dívidas. Assim, as despesas que não contarem com autorização específica não podem ser realizadas até que a Lei do Orçamento seja sancionada.

Enquanto o orçamento não for votado em seu município, por exemplo, o prefeito não poderá dar início a uma nova obra, como o calçamento das ruas de um bairro da periferia, mesmo que os recursos fiquem “parados” no caixa da prefeitura.

Por isso, é importante acompanhar de perto o processo de discussão e votação da Lei Orçamentária. Além de defender os interesses da coletividade, a participação popular pode contribuir para que o orçamento seja votado dentro do prazo e garantir recursos para políticas consideradas prioritárias. ■

---

**As despesas que não contarem com autorização específica não podem ser realizadas até que a Lei do Orçamento seja sancionada**

---

## Execução Orçamentária

O acompanhamento da execução orçamentária é feito com base na LOA. A tabela abaixo mostra as colunas da execução financeira tais como apresentadas nos orçamentos das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

LEI APÓS VETOS (DOTAÇÃO INICIAL)	CRÉDITOS ADICIONAIS ± REMANEJAMENTOS	LEI + CRÉDITOS (AUTORIZADO)	EMPENHADO	LIQUIDADO	VALORES PAGOS
(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)	(F)

46

### (A) Dotação Inicial – Lei após Vetos

Consiste no montante de recursos orçamentários alocados na LOA publicada para uma determinada rubrica orçamentária, ou seja, a Lei sancionada após os vetos do executivo. Os dados relativos à dotação inicial permanecem constantes ao longo do ano. É possível, no entanto, haver uma dotação inicial igual a zero, isto se dá quando se faz necessária uma ação de governo após a publicação da Lei Orçamentária Anual. Esse valor vai constar no orçamento a partir da coluna de Créditos Adicionais.

### (B) Créditos Adicionais

Representam instrumentos de ajuste orçamentário em relação às autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária. Tem por finalidade realizar ajustes ocorridos na mudança de rumo das políticas públicas, variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo, ou ainda, situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis. São classificados em Crédito Suplementar, Crédito Especial e Crédito Extraordinário. Esses créditos serão detalhados mais adiante.

### (C) Dotação Autorizada – Lei mais/menos Créditos

Consiste na Dotação Inicial mais as variações (para maior ou para menor) ocorridas no montante de recursos de uma determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ainda, ser reduzida devido à abertura de crédito extraordinário em favor de um outro órgão.

### (D) Empenhado

O empenho é uma das fases da realização da despesa. Significa que a administração pública se compromete em reservar um determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados, portanto é uma garantia para o credor de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa.

### (E) Liquidado

A liquidação consiste na fase seguinte a do empenho e representa o reconhecimento por parte da administração pública que o bem foi entregue ou que o serviço foi prestado.

### (F) Valores Pagos

É a fase de pagamento de bem/serviço adquirido ou prestado. Nessa fase, a administração pública está quitando seu débito. Vale ressaltar que quando há disponibilidade financeira para a despesa, essa fase é realizada concomitantemente com a liquidação. ■



[ ORÇAMENTO PÚBLICO ]

# Análise da execução orçamentária

47

Para o acompanhamento da execução orçamentária emprega-se a relação Liquidado (E) sobre Autorizado (C), por indicar quanto do gasto planejado teve o serviço prestado ou bem adquirido. Essa relação fornece o nível de eficiência do governo.

Outra análise da execução orçamentária que pode ser efetuada é por meio da relação Dotação Inicial (A) a fim de verificar a variação no montante de recursos destinados às ações selecionadas através dos anos. Por exemplo, com o intuito de priorizar ou cumprir metas, o governo pode alocar mais recursos financeiros em um ano do que em outro em determinada ação, havendo a necessidade de se calcular a proporção de aumento ou diminuição da destinação orçamentária voltada a esta ação no período de tempo selecionado. Esse tipo de análise pode ser efetuado a partir da publicação da Lei Orçamentária Anual.

## Alterações na LOA

Durante a execução do orçamento, a LOA pode sofrer alterações sempre que for constatada a necessidade de aumentar a verba de determinadas ações ou de incluir ação ou despesa não prevista inicialmente.

Essas alterações são feitas por meio de leis de créditos adicionais ou decreto de abertura de créditos suplementares. Os créditos adicionais são um instrumento de ajuste orçamentário, para cobrir despesas não previstas ou com previsão insuficiente na Lei Orçamentária. Eles podem ser utilizados para fazer frente a: eventuais mudanças de rumo das políticas públicas; variações de preço dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; situações emergenciais, inesperadas e imprevisíveis.

O Poder Executivo tem que submeter ao Legislativo projeto de lei de crédito adicional. Deve-se sempre indicar a fonte de recursos que ampara as novas despesas.

Os créditos adicionais devem justificar e indicar, na exposição de motivos, as conseqüências dos cancelamentos de dotações propostas sobre a execução das atividades, dos projetos, das operações especiais e dos respectivos subtítulos e metas.

## CRÉDITO SUPLEMENTAR

É um reforço na dotação orçamentária já existente na LOA. É aberto quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes.

Vamos supor que a LOA de seu município destine R\$1 milhão para a construção de um centro esportivo, mas, no decorrer da obra, a prefeitura descubra que este recurso não será suficiente. Nesse caso, o prefeito pode apresentar à Câmara de Vereadores um projeto de lei de crédito adicional. Isso pode acontecer também no orçamento federal e no orçamento dos estados.

Para facilitar essas modificações, a Constituição permite que a própria LOA dê autorização, limitada, para que o Executivo não precise encaminhar projeto de lei ao Legislativo para reforçar dotações constantes no orçamento. A LOA autoriza o Executivo a baixar um decreto para abrir créditos suplementares.

No entanto, a abertura de crédito suplementar depende da existência prévia de recursos.

## CRÉDITO ESPECIAL

Esse tipo de crédito destina-se à cobertura de novas despesas, incluídas na LOA depois que o orçamento já está em execução.

Se no seu município o governo decidir canalizar um córrego, por exemplo, e essa despesa não estiver prevista na LOA, ele deve apresentar um projeto de crédito adicional ao Legislativo, que vai votar este pedido de alteração. Por isso, o Executivo precisa justificar a necessidade da obra e informar de onde virão os recursos para a nova despesa.

## CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

É destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como ocorre nos casos de guerra e calamidade pública, por exemplo. Por sua característica de urgência, é aberto por decreto do chefe do poder Executivo (ou por medida provisória, no caso da União). Sua abertura, ao contrário dos créditos suplementar e especial, pode ser feita sem que o Executivo indique previamente de onde virão os recursos.

---

**A LOA pode sofrer alterações sempre que for constatada a necessidade de aumentar a verba de determinadas ações ou de incluir ação ou despesa não prevista inicialmente**

---

Nesse caso, a despesa é imediatamente autorizada. Depois, são feitos ajustes na LOA para incluir essa despesa não prevista inicialmente.

As fontes de recursos para a abertura dos Créditos Suplementar ou Especial podem advir do superávit financeiro apurado no orçamento do exercício anterior; do excesso de arrecadação; da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; ou ainda, do produto de operações de crédito que a legislação permita ao Poder Executivo realizar.

No caso dos Créditos Especial e Extraordinário, se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício corrente, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

## FONTES DE RECURSOS

Ao abrir crédito adicional (exceto o extraordinário), o governo deve indicar previamente os recursos disponíveis para cobrir os novos gastos. Os recursos para a abertura dos créditos suplementar ou especial podem advir do superávit financeiro apurado no orçamento do exercício anterior; do excesso de arrecadação; da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; ou, ainda, das operações de crédito que a legislação permitir ao Executivo realizar.

Muitas vezes, o Executivo reduz ou deixa de realizar determinadas despesas fixadas na LOA para liberar verbas para outra despesa, isto é, ele tira recursos de uma ação e aplica em outra. Em alguns casos, pode-se usar a reserva de contingência.

O superávit financeiro do exercício anterior correspon-



de à sobra de caixa do governo, ou seja, recursos que não estão comprometidos com nenhuma despesa de acordo com o balanço final do ano anterior.

O excesso de arrecadação ocorre quando, no decorrer do ano, novas estimativas indicam que a receita será maior do que a prevista inicialmente na LOA. Como já vimos, as despesas devem ser iguais às receitas. Se a receita aumenta, haverá “sobra” de recursos para reforçar as dotações ou incluir novas despesas na LOA.

Se ocorrer o contrário, ou seja, se novas estimativas indicarem que a receita será menor do que a prevista inicialmente, deve-se adotar medidas de redução de despesas.

As operações de crédito são empréstimos, financiamentos e outras formas que os governos utilizam para obter recursos imediatamente e devolvê-los depois, pagando juros. Para fazer esses empréstimos, o Executivo precisa de autorização do Legislativo e ainda deve obedecer a uma série de exigências legais.

## RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Esse mecanismo consiste na reserva de uma verba na Lei Orçamentária Anual, sem destinação específica. É uma “poupança” obrigatória cujos recursos podem ser utilizados para a cobertura de despesas não previstas – via abertura de créditos adicionais –, especialmente em caso de guerra ou calamidade pública.

Na prática, porém, os recursos da reserva de contingência têm servido para cumprir as metas de superávit primário – a economia que o governo faz todos os anos para pagar juros e amortizações da dívida pública.

## Corte de gastos

Como sabemos, o orçamento é elaborado com base em estimativas de arrecadação. Quando a arrecadação não corresponde à esperada ou para cumprir a meta de superávit primário torna-se necessário limitar a execução orçamentária.

Assim, os órgãos e instituições que recebem dotações orçamentárias são obrigados a apertar o cinto e a fazer economia, pois o poder Executivo diminui ou impede a liberação de verbas previstas para cada um. Essa redução de gastos é chamada de contingenciamento.

O Contingenciamento é expedido via Decreto pelo Poder Executivo, isto é, não passa por discussão e aprovação no legislativo. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento está nos Arts. 8º e 9º da LRF. Tais dispositivos impõem à execução orçamentária a obrigatoriedade de observar a necessidade de “poupança” obrigatória para a cobertura de despesas não previstas, ou aumentar a meta de resultado primário (receita menos despesa antes do pagamento dos juros) prevista na LDO.

Também deve estar presente no Decreto de Contingenciamento a exposição de motivos. Isto é, os motivos e critérios que levaram o poder executivo a realizar o contingenciamento. ■

## Participação cidadã

É extremamente importante a participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias no executivo e de discussão no legislativo. A sociedade tem que ficar atenta aos prazos para inserir suas demandas políticas e necessidades na agenda governamental.

As ações de monitoramento do gasto público promovem o controle social, capaz de identificar desvios, falta de prioridade e responsabilidade na execução do gasto público. Constatadas irregularidades a população pode buscar parceiros como o Ministério Público e o Tribunal de Contas para investigar as denúncias e responsabilizar o poder público.

Para tanto, o acesso às informações orçamentárias é condição necessária para um efetivo controle social permitindo uma ação mais qualificada da população.

Lembrem-se: o orçamento é dinheiro público, de todos nós, que escolhemos um representante nas eleições para administrá-lo. Nosso papel de fiscalização do gasto é muito importante. O papel da população é fundamental no processo de democratização do orçamento público. ■



23

24

25

26

28. M

29



[LEGISLATIVO]

# Legislativos:

## sua importância e seu papel nas democracias

51

Em uma sociedade democrática como a nossa, o Estado é quem concentra o poder em relação às atividades de legislar, julgar e executar. Embora governar (Executivo) e julgar/aplicar as leis (Judiciário) sejam tarefas indispensáveis à plena realização da democracia, é o Legislativo a esfera que mais demanda prontidão da sociedade para realizar sua missão.

Isso porque os legisladores têm algumas funções fundamentais: representar o povo, os estados e municípios (por meio dos senadores, deputados e vereadores eleitos), compartilhar a formulação e aprovação das políticas públicas, mediar conflitos sociais, além de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, entre outras ações.

Uma das maneiras de entender a importância dos poderes legislativos nas democracias modernas é pensar nos parlamentos (Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores) como o local onde as sociedades resolvem seus conflitos. Por definição, é nessa instância onde os interesses dos diferentes segmentos são negociados publicamente com o objetivo de chegar a um acordo comum.

Dessa forma, o Legislativo se configura como o espaço do confronto e da luta argumentativa, na qual os representantes de diferentes grupos sociais, econômicos, políticos e culturais debatem antes de votar cada uma das proposições. Tomada a decisão pela maioria, as minorias acatam, portanto, os resultados.

### FISCALIZAR O FISCALIZADOR

Em sua atuação, o Legislativo considera permanentemente duas instâncias: a sociedade – visto que deve trabalhar na direção de suas expectativas – e os poderes executivos (prefeituras, governos de estados e Presidência da República), que se constituem no objeto de sua fiscalização.



## Participação de todos

*Por se sentirem despreparadas, muitas pessoas evitam participar da vida política. Esse é um perigoso equívoco. Todos os cidadãos possuem autoridade para incidir em políticas públicas, pois suas contribuições partem de necessidades reais. Se repararmos bem, via de regra, a classe política raramente faz uso de serviços e equipamentos públicos. Em geral, não andam de ônibus, seus filhos não estudam em escolas municipais ou estaduais, possuem seguro de saúde em redes privadas, passam férias no exterior, etc. Por isso, vale pensar: quem está mais habilitado a apontar os problemas e as deficiências que afetam a qualidade de vida da população?*

Mas, se o Legislativo é fiscalizador do governo, quem fiscaliza os fiscalizadores? Se essa esfera de poder exerce uma espécie de auditoria permanente dos recursos públicos, quem audita os auditores?

Essas e outras questões apontam a importância da presença, do preparo e da prontidão da sociedade no exercício de acompanhar a atuação legislativa. Ao fiscalizar os fiscalizadores, a população também se dá conta das carências e do que poderia ser garantido em lei – e principalmente nos orçamentos – para a melhoria da qualidade de vida nas áreas de educação, saúde, habitação, transporte público, etc.

Com relação à importante contribuição que a comunidade pode oferecer no dia-a-dia do processo legislativo, vale lembrar ainda que a sociedade política (Estado, agentes e funcionários públicos) só pode exercer suas atividades dentro da lei ou do que esta determina. Já a sociedade civil, por outro lado, pode fazer tudo o que a lei não proíbe.

Em outras palavras, o espaço da sociedade civil é, por excelên-

cia, o espaço da criação, do que está por ser inventado. Por essa razão, a sociedade deve emprestar sua criatividade aos legisladores que, presos a regimentos e normas – e, por vezes, distantes da população – não conseguem responder plenamente às demandas da população, se ocupando, não raro, de disputas corporativas, cargos nos governos e interesses pessoais.

## INCIDÊNCIA NO LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 liquidou com o monopólio da iniciativa legislativa por parte do Estado e da sociedade política. Desde então, a sociedade civil pode, por garantia legal, participar na iniciativa de leis, além de formular ela própria o que lhe parece justo, em todos os assuntos e esferas de poder.

Essa atuação junto ao legislativo é possível por meio de mecanismos diversos, tais como leis de iniciativa popular, ouvidorias do eleitor, orçamentos participativos, sugestões às Comissões de Participação Popular, apresentação de queixas ou reivindicação às comissões, assim como requerimento de audiência pública com

## Transformar necessidades em realidade

É no trato diário das demandas parlamentares que os legisladores podem perceber a necessidade de novas leis ou aperfeiçoamento das que já existem, tarefas que não somente podem como devem realizar.

Nesse sentido, o Poder Legislativo tem a capacidade de formular e de vetar proposições – atuação que garante uma interlocução tanto com o governo quanto com a comunidade. Além disso, cabe a essa esfera de poder consolidar as leis, isto é, adequá-las ou readequá-las quando não representam mais as expectativas da sociedade.

Entretanto, para atuar como facilitadores na transformação dos anseios da população em realidade, os legisladores precisam conhecer a fundo o conjunto das leis existentes, isto é, os marcos regulatórios nas diferentes áreas de políticas públicas. Só assim podem encampar propostas ou justificar tecnicamente as que julgam improcedentes. ■

representantes dos setores organizados da sociedade para debate de temas específicos.

Fazer uso desses instrumentos se justifica não apenas pela saudável prática da cidadania e do espírito público, mas também pelo que já advertiu o pensador Montesquieu, formulador da teoria dos três poderes: "... A experiência eterna (a história) atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo".

Muitas vezes, entretanto, por dificuldade de acesso às informações sobre os trabalhos dos representantes políticos, acabamos por negligenciar a responsabilidade de acompanhar nossos legisladores. Assim, mesmo com o direito – e com diversos instrumentos para exercê-lo –, não atuamos no debate junto àqueles que, efetivamente, decidem o presente e o futuro da cidade, do estado e do País. Por isso, lembremos outro pensador político que questionava: Qual o preço que se paga por não gostar de política? Ser governado pelos que gostam, respondia prontamente Jean Jacques Rousseau, a quem se atribui essa afirmação.

Portanto, lembre-se: ao se organizar e compreender o funcionamento dos três poderes em uma democracia, a sociedade tem condições de dialogar com os legisladores, cobrar, criticar e colaborar com a classe política. A isso se chama, como vimos, incidir em políticas públicas, uma forma efetiva de participação.

### CULTURA DO FAVOR

É certo que os desafios para estabelecer uma postura de diálogo e controle social junto ao Legislativo são grandes. Principalmente, por que há indivíduos ou grupos que exercem poder de pressão por meio de mecanismos não-institucionais, acabando por reforçar elementos conservadores e antidemocráticos da política brasileira, como o clientelismo.

Um exemplo é o que costumamos chamar de "cultura do favor". Ou seja, situações em que os eleitores estabelecem com seus representantes uma relação em que estes são cobrados para realizar alguma forma de ação política, oferecendo em troca seu próprio voto. ■



### Não perca de vista

*Uma das importantes atividades de incidência política na esfera municipal está relacionada ao controle da atuação das Câmaras de Vereadores. A função do Poder Legislativo é, além de legislar, fiscalizar o Poder Executivo. Todos os cidadãos podem e devem acompanhar o que fazem os representantes nas Câmaras. É isso que iremos abordar nas próximas páginas.*

## Caminhos para participar

- **Lei de Iniciativa Popular** – garante que qualquer cidadão possa apresentar projetos à Câmara. As propostas devem ser assinadas por, pelo menos, 5% dos eleitores e podem tratar de questões gerais ou relativas à Lei Orgânica do município (Constituição municipal). O projeto de lei de iniciativa popular tem a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições autônomas.
- **Comissões de Legislação Participativa ou de Participação Popular** – recebem sugestões de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil para transformá-las em projeto de lei de autoria da Comissão, simplificando o acesso dos cidadãos ao sistema de produção das leis. ■

[ LEGISLATIVO ]

54

# Municípios:

## espaço de atuação participativa

Vivemos, transitamos, pagamos impostos e utilizamos serviços urbanos – tais como escolas, postos de saúde, bibliotecas, praças, etc – dentro de um município. Assim, podemos dizer que a cidade é o primeiro palco no qual as tarefas de democratização do poder ocorrem. Nela, cidadãos e cidadãs se revelam concretamente como eleitores, consumidores e contribuintes. Assim, é no âmbito dos municípios que os indivíduos podem exigir os seus direitos e fiscalizar a atuação do Estado.

Como sabemos, o Estado brasileiro é formado por três níveis de governo – o federal, o estadual e o municipal. Cada uma dessas esferas possui representantes eleitos para o exercício do Poder Executivo e do Legislativo. No caso dos municípios, tais poderes são representados pela prefeitura e pela câmara municipal – órgão que se configura como a assembléia de representantes dos cidadãos daquela cidade.

Segundo a Carta Magna brasileira de 1988, compete às câmaras municipais:

- Fiscalizar as contas do município.
- Elaborar a Lei Orgânica.
- Organizar as funções internas para legislar e fiscalizar.
- Nomear logradouros, elaborar leis ordinárias ou apreciar aquelas cuja iniciativa é prerrogativa do Executivo.

### ESPAÇO SOLENE E “CASA DO POVO”

Seja por sua origem (ato régio), pelo tradicional “coronelismo” (cultura do poder local) ou pela suposta separação entre sociedade política e sociedade civil, historicamente as Câmaras se constituíram como um espaço solene, isto é, um local onde se promulgam atos de governo.

De fato, trata-se de um espaço diferenciado, pois sabemos que sua atuação – fazer leis e fiscalizar o governo – tem conseqüências e impacto em todo o município. Por outro lado, as casas de leis ou parlamentos municipais se constituem também como “casa do povo”, em seu sentido autêntico e popular. Isso porque as câmaras são a representação de um dos poderes da República – que é, por definição, a ordem do que é público e, portanto, do que é de todos.

Assim, as câmaras abrigam duas concepções com algum grau de contradição, o espaço solene (celebração, pompa e oficialidade) e o espaço do povo (acesso simples e familiar). Esta, que não deixa de ser uma outra dicotomia, pode ser utilizada pela própria classe política com habilidade, ora para afastar, ora para atrair a população.

Numa lógica simples, mas não sistemática, é o discurso o principal instrumento utilizado para acirrar ou diminuir essa contradição. Há a linguagem que afasta (Vossa Excelência, nobre vereador, etc.) e a que chama (a camaradagem, a informalidade, etc.).

## O papel do vereador

O vereador exerce duas funções principais: fiscalizar as ações da prefeitura e legislar. Essa segunda atividade implica em analisar e votar projetos de lei apresentados pelos próprios parlamentares, pelo Executivo (prefeitura) ou pela sociedade civil.

Como parte de seu mandato, o parlamentar pode exercer suas funções também fora das salas do



## Entenda o funcionamento

*O trabalho das Câmaras Municipais é dividido em duas tarefas principais: uma é a função administrativa, outra a parlamentar.*

**Trabalho administrativo** – caracteriza-se pelas funções de contabilidade, gestão de recursos humanos, cuidado e incremento da infra-estrutura, além do protocolo da relação entre poderes, da população com a Casa e outros procedimentos de relação com o público interno e externo.

**Trabalho parlamentar** – consiste na manutenção do fluxo de projetos. Todo processo legislativo passa por um rito, que vai da apresentação de um projeto de lei à sua aprovação. As atividades parlamentares também envolvem o expediente, os registros técnicos, passando por subsecretarias, comissões e votações.

## Um pouco de história

A história das câmaras municipais no Brasil começa em 1532, quando São Vicente – localizada onde hoje é o estado de São Paulo – é elevada à categoria de vila. De fato, durante todo o período do Brasil Colônia, somente as localidades que tinham o estatuto de vila possuíam câmaras municipais, condição atribuída pelo Reino de Portugal mediante ato régio. Nesta época, as câmaras municipais exerciam um número bem maior de funções do que atualmente. Eram as responsáveis pela coleta de impostos, por regular o exercício de profissões e ofícios, regular o comércio, cuidar da preservação do patrimônio público, criar e gerenciar prisões, ou seja, uma gama de atividades referentes aos três campos da administração pública.

Com a Independência do Brasil, a autonomia de que gozavam as câmaras municipais é drasticamente diminuída. O império centraliza a administração pública por meio da Constituição de 1824. A duração da legislatura é fixada em quatro anos e o vereador mais votado assumia a presidência da câmara, visto que até então não havia a figura do “prefeito”.

Com a Proclamação da República, as câmaras municipais são dissolvidas e os governos estaduais nomeavam os membros do “conselho de intendência”. Em 1905, cria-se a figura do “intendente”, que permanecerá até 1930 com o início da Era Vargas. Com a Revolução de 1930 criam-se as prefeituras, às quais serão atribuídas as funções executivas dos municípios. Assim, as câmaras municipais passaram a ter especificamente o papel de casa legislativa.

Durante o Estado Novo, entre 1937 e 1945, as câmaras municipais são fechadas novamente, e o poder legislativo dos municípios é extinto. Com a restauração da democracia em 1945, as câmaras municipais são reabertas e começam a tomar a forma que atualmente possuem. O formato da câmara municipal que conhecemos hoje, portanto, começou a se desenhar com a Constituição Brasileira de 1946, que inaugurou a atual série de mandatos, ou legislaturas. ■

Legislativo – como, por exemplo, visitando comunidades ou mesmo participando de discussões sobre temas municipais em eventos fora da câmara. Em grande parte do tempo, entretanto, os vereadores trabalham nos gabinetes, nas comissões técnicas ou em plenário – onde é apreciada e votada a maioria dos projetos que podem virar leis.

Do ponto de vista estrito da Constituição Federal, o vereador pode:

- Aprovar, emendar ou rejeitar o projeto de orçamento do município, que é de iniciativa do Executivo.
- Definir de que forma o solo urbano deve ser ocupado: altura dos prédios, uso residencial ou comercial, etc.
- Fiscalizar permanentemente atos do governo – acompanhar e denunciar irregularidades da administração municipal ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Exemplo: acompanhar o resultado das licitações, empenho e pagamento das firmas contratadas; acompanhar como o dinheiro é aplicado e verificar a qualidade dos serviços.
- Criar normas gerais sobre concessão de serviços públicos.
- Conceder títulos e homenagens aos cidadãos e cidadãs do município.

E o vereador não pode:

- Alterar a estrutura administrativa da prefeitura.
- Gerar despesa pública fora do orçamento.

- Legislar sobre assuntos de competência do Estado ou da União

## A estrutura de uma câmara municipal

Via de regra, um organograma padrão de câmaras municipais prevê:

- Mesa Diretora.
- Advocacia e Assessorias – de informática, de comunicação institucional, de polícia militar.
- Secretarias Gerais, Parlamentar e Administrativas.
- Comissões Permanentes.
- Espaços para atividades diversificadas (encontros de comissões, sessões solenes, audiências públicas, imprensa, plenário, etc).

## PRESIDÊNCIA OU MESA DIRETORA

Formada por lideranças partidárias, é o órgão da câmara responsável por organizar os procedimentos de trabalhos (rito parlamentar), fazendo cumprir a cada encontro (sessão) o regimento interno. A presidência tem também como atribuição a gestão da casa legislativa, ou seja, criar cargos e funções, realizar serviços internos, manutenção do espaço, entre outras funções administrativas. Ela é responsável ainda por encaminhar a contabilidade da Casa ao Tribunal de Contas do Estado. Anualmente a mesa diretora é substituída, por meio de acordos políticos e por votação, realizada no início de cada ano.

## Regimento interno

*Conjunto de normas que rege, disciplina e regulamenta o funcionamento de uma casa legislativa.*



## COMISSÕES

Embora habitualmente siga um padrão, a composição das comissões de uma câmara municipal é definida pelo regimento interno de cada Casa. Há as comissões de caráter técnico – cuja função é estudar e emitir pareceres sobre questões específicas – e as de caráter político, ou de mérito, que analisam a pertinência dos projetos.

Uma composição bastante usual é:

- Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).
- Comissão de Finanças e Orçamento (CFO).
- Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA).
- Comissão de Administração Pública (ADM).
- Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica (ECON).
- Comissão de Educação, Cultura e Esportes (EDUC).
- Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho (SAÚDE).

Além de fazer a análise técnica e legislativa dos projetos que chegam até elas, as comissões podem realizar audiências públicas, receber pedidos e reclamações da comunidade ou ainda convocar secretários municipais para dar esclarecimentos, entre outras coisas.

### Outras comissões

Além das comissões permanentes, as câmaras podem contar com as chamadas comissões

extraordinárias, que não estão envolvidas diretamente com o processo legislativo. Veja alguns exemplos:

- Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) – espaço e instrumento para a função fiscalizadora dos vereadores. Possuem função investigativa, não punitiva. Para instaurar uma CPI há um trâmite legal: a decisão precisa ser aprovada em plenário e um pedido formal (com um número mínimo de assinaturas) deve ser apresentado à Mesa Diretora. Além disso, é preciso que haja composição partidária, aspecto também regulado pelo regimento interno.
- Comissões temporárias – são comissões para estudo de questões específicas ou apresentação.
- Comissões extraordinárias – por exemplo: de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania; de Apoio ao Desenvolvimento do Turismo, do Lazer e da Gastronomia; da Juventude; de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; do Idoso; de Segurança Pública; da Mulher
- Comissão de Legislação Participativa – instâncias nas quais a sociedade, através de uma pessoa jurídica que pode ser uma associação, pode fazer sugestões de leis e submeter à apreciação parlamentar.

## PLENÁRIO, DEBATES E VOTAÇÕES

O plenário é o espaço onde se realizam as sessões ordinárias e extraordinárias, em que se registram os discursos públicos e a votação dos projetos de lei. Nesses



## Tramitação dos projetos

*Por definição, a tramitação é o cumprimento das etapas de um processo no Legislativo. Ao entrar no rito parlamentar, todos os Projetos de Lei são encaminhados primeiramente à CCJ, que irá opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental da proposição. Em seguida, o PL deve passar pela comissão técnica relativa ao assunto (um projeto sobre merenda escolar, por exemplo, poderia ser encaminhado à Comissão de Educação e Cultura). As comissões têm prazo para emitir parecer, e em casos de regime de urgência esse prazo pode ser reduzido.*

---

**Em uma câmara pode haver comissões permanentes e temporárias. As primeiras são as estabelecidas em regimento interno. As temporárias se dividem em CPI e especiais**

---

espaços, há uma área destinada a representantes da população, para que possam acompanhar os debates e decisões apresentadas. Essa participação é importante porque, embora nem todos os projetos passem pelo plenário, é nele que se dá a “ação dramática”, isto é, a parte mais vistosa do exercício legislativo, e no qual a população pode testemunhar em hora e local determinado o trabalho de seus representantes.

### PROJETO DE LEI

São propostas escritas e articuladas que se submetem à apreciação do plenário, para discussão e votação. Após sanção do chefe do Executivo, viram lei.

#### Tipos

- Projetos de Lei (PLs).
- Projetos de Decreto Legislativo (PDLs).
- Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLOs).
- Projetos de Resolução (PRs).
- Projetos de Iniciativa Popular (PIPs).

#### Origem

- Vindos do Executivo.
- Nascidos no próprio Legislativo.
- Vindos da sociedade.

#### Quanto à natureza

- *Projetos de políticas públicas* – são os que definem ou ajudam a compor políticas públicas, tendo, portanto, algum impacto na qualidade de vida dos cidadãos. Incluem-se nessa categoria alguns Projetos de Lei (PLs) e todos Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLOs) e Projetos de

Resolução (PRs). A única exceção é quando o projeto de resolução trata de denominar salas da câmara.

- *Projetos de baixo impacto* – são aqueles que concedem títulos e honorarias. Dão nomes a logradouros (ruas, praças, avenidas etc.) e a prédios públicos (escolas e postos de saúde, por exemplo), além de datas comemorativas de âmbito restrito a pequenas comunidades ou de âmbito municipal.

### FLUXOGRAMA DE TRAMITAÇÃO DE UM PROJETO

A tramitação de um projeto se inicia com a apresentação da proposta em plenária, durante uma sessão ordinária, em atividade conhecida como “leitura de papéis”. Uma vez apresentado publicamente em sessão aberta, o documento deve ser publicado no Diário Oficial.

Na seqüência, a proposta deve ser avaliada quanto à sua constitucionalidade, devendo ser encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça. Sem impeditivos legais, o projeto é avaliado pelos parlamentares pela sua intencionalidade, viabilidade e importância, por meio das comissões que avaliam o mérito de cada proposta.

Passando pelo Legislativo, resta ainda a análise do Executivo para promulgação. Sendo validado pelo Poder Executivo, o projeto de lei entra na pauta para apreciação em plenário – onde é votado em dois turnos ou único. A proposição ainda pode passar por emendas dos parlamentares, de acordo com as negociações e debates ocorridos em plenário. Mesmo aprovado pela, o projeto ainda pode so-

frer vetos do Executivo. Neste caso, retorna ao plenário.

Vejam no quadro abaixo o fluxograma de um projeto de lei.

## Algumas reflexões para debate

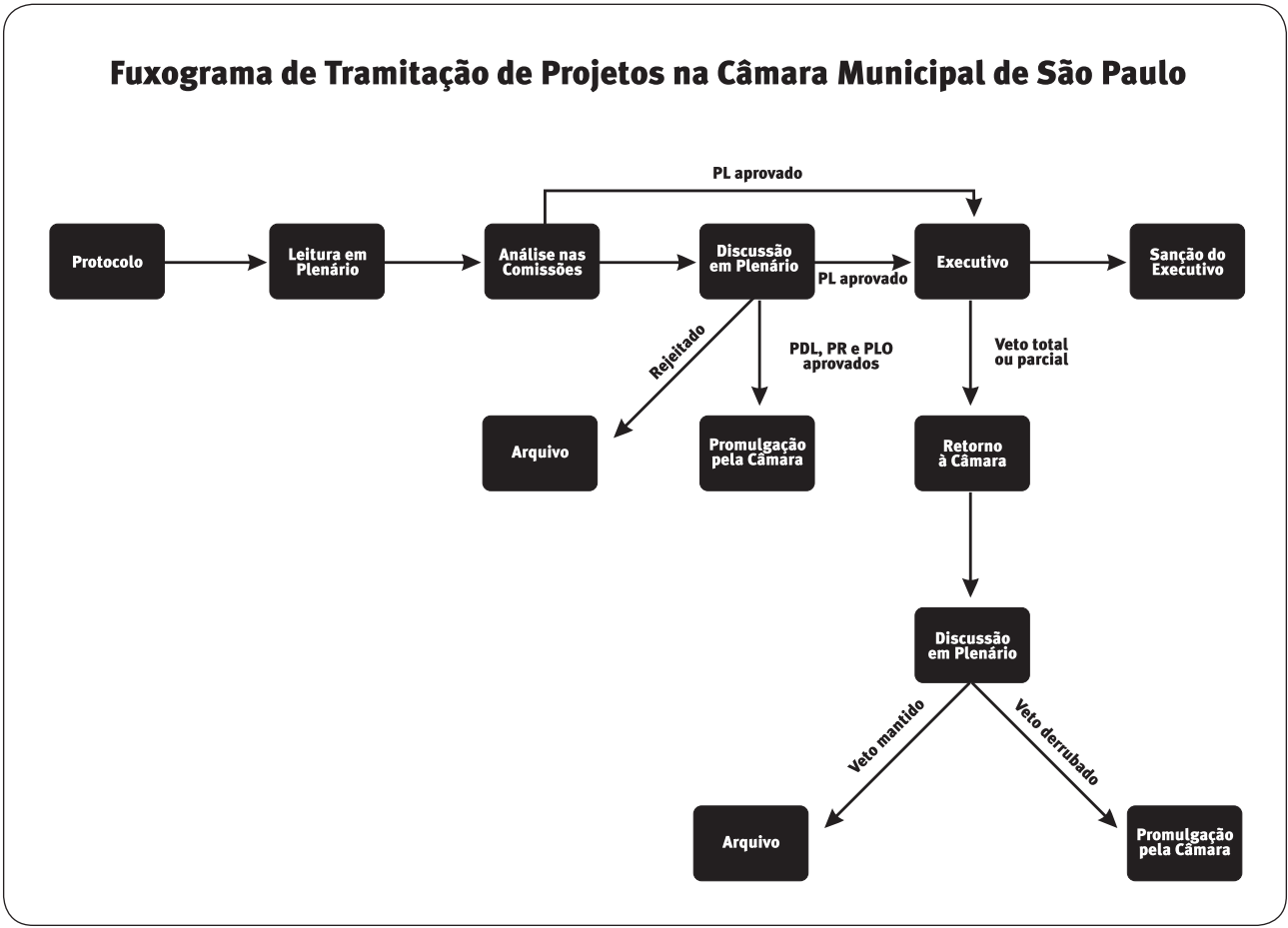
Como vimos, é fundamental que todos os cidadãos e cidadãs estejam envolvidos no acompanhamento e discussão das atividades do Legislativo, especialmente o municipal, já que essa é a esfera que cuida diretamente de vários aspectos práticos da vida da população. Veja algumas dicas práticas para isso:

- Mais importante que acompanhar a produção quantitativa de leis – ou mesmo

incidir sobre elas – é acompanhar a proposta e a execução orçamentária da área de seu interesse. A construção de uma estrutura mínima de controle social em parlamentos deve associar as duas tarefas.

- Não há indicadores confiáveis para se aferir a qualidade do trabalho de fiscalização dos vereadores sobre o Poder Executivo.
- Fique atento: o número de leis apresentadas ou aprovadas por um vereador não pode ser indicador de qualidade de seu mandato.
- Conhecer os marcos regulatórios é obrigação legislativa e virtude cidadã. O legislador deve conhecer a área para a

**Projetos de lei são propostos que se submetem à apreciação do plenário, para discussão e votação. Após sanção do chefe do Executivo, viram lei**



---

**Fique atento: o número de leis apresentadas ou aprovadas por um vereador não pode ser indicador de qualidade de seu mandato**

---

qual legisla, o que seria uma boa idéia também para os conselhos municipais. Para começar, um roteiro básico deve incluir:

- Ter acesso à Lei Orgânica do Município.
- Obter o regimento interno da câmara da cidade.
- Averiguar quais comissões técnicas estão previstas no regimento e em funcionamento.
- Saber sobre a existência de comissões municipais ou Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como quem as compõe e a periodicidade das reuniões.
- Investigar se existe uma Comissão de Legislação Participativa ou de Participação Popular. Não havendo, procure um parlamentar de sua confiança e sugira que ele proponha a constituição dessa

comissão na câmara de sua cidade.

- Ter acesso ao Diário Oficial. Lembrando que sua consulta deve ser facilitada pelo município. Por isso, é importante que exemplares estejam disponíveis nas bibliotecas públicas e demais órgão da administração municipal.
  - Possuir exemplar da Constituição Federal.
- Algumas perguntas podem ajudar:
- Qual o orçamento da câmara de minha cidade?
  - Quanto ganha um vereador e com que benefícios conta?
  - Existe em meu município uma Ouvidoria da Câmara Municipal? E do Executivo? E uma Ouvidoria do Eleitor? Quantos Projetos de Iniciativa Popular (PIPs) a câmara de minha cidade já aprovou? Ou rejeitou? ■



[ COMUNICAÇÃO ]

# Mídia e Democracia

Você já deve ter ouvido falar que vivemos hoje na chamada “Sociedade da Informação”. Mas já parou para pensar o porquê? Nunca em outro momento da história foi possível acessar tantas informações, tão rapidamente e através de meios, veículos e formas tão diversas. Alguns especialistas arriscam afirmar que 80% do que sabemos é resultado do que vemos e/ou ouvimos na mídia, tamanha é a influência dos meios de comunicação em nossas vidas.

A mídia muda a forma como nos relacionamos com as pessoas e como aprendemos. No livro *Mídia, Educação e Cidadania*, de Pedrinho A. Guareschi e Osvaldo Biz, há um dado que chama atenção: no Ocidente, os adultos ficam de 25 a 30 horas por semana na frente da tevê. Sem contar o tempo gasto com jornais, revistas, internet e outros meios de comunicação.

Diante dessa verdadeira explosão de informações, o maior desafio é, sem dúvida, saber lidar com os diferentes conteúdos informativos com os quais temos contato diariamente – afinal, a informação por si só, não basta. É preciso saber transformá-la em conhecimento, para que este passe a agregar algum tipo de valor para as pessoas.

É nesse contexto que se insere a discussão apontada no título desta seção: a co-relação entre o papel da mídia e a consolidação da democracia. Nos últimos séculos, a atuação dos meios de comunicação passou a estar fortemente conectada aos processos de efetivação dos modelos democráticos de governo. Exatamente por isso, a existência de meios livres de informação e expressão tornou-se, na história recente, um dos principais fundamentos para a existência das democracias.

Não é a toa que muitos estudiosos do assunto passaram a defender a ideia de que, mais do que um ator relevante das democracias, a mídia representaria um quarto poder – em uma referência aos três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. Tamanha relevância atribuída

aos meios de comunicação estaria relacionada, em grande parte, à potencial função social que eles desempenham hoje nas sociedades. Dentre esses possíveis papéis exercidos, poderíamos destacar o seu dever de levar informações contextualizadas para a população, a capacidade de influenciar a definição dos temas prioritários da agenda pública e a atuação no monitoramento e no controle social dos atores políticos. Mas será que a mídia, de maneira geral, tem cumprido adequadamente esses papéis?

Para começarmos a apontar possíveis respostas para tal questão, torna-se necessário entender o atual cenário dos meios de comunicação no Brasil, conhecendo, ainda que brevemente, os mecanismos públicos de que dispomos hoje para regular suas atividades. Da mesma forma, esta publicação procura refletir sobre os principais elementos que formam uma atuação socialmente responsável da mídia – especificamente, de uma de suas manifestações mais relevantes: a Imprensa (ou Jornalismo). Por fim, procuramos trazer uma série de orientações que podem servir como referência para qualificar o diálogo entre os atores sociais e os profissionais da imprensa. São sugestões e dicas práticas a serem levadas em conta no momento de se estabelecer uma relação com os jornalistas e veículos de comunicação.

## Conceitos e teorias sobre Democracia

Já afirmamos ao longo desta publicação que não existe apenas um único modelo de governo democrático. Desde o surgimento da idéia de democracia, na Grécia Antiga – onde todos os cidadãos livres (homens adultos e não-estrangeiros) podiam expressar suas opiniões na Ágora (praça pública) e participar das decisões coletivas –, até os dias de hoje, vários adjetivos foram utilizados para qualificar esse regime político: democracias liberais, representativas, social democracia são alguns exemplos.

Na história recente, podemos dizer que foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que o conceito de Democracia alcançou um certo grau de consenso ao redor do mundo. No entanto, nesse período, diferentes experiências e modelos passaram a serem denominadas como democracias – sendo que muitas vezes, inclusive, tais experiências iam contra os preceitos mais comuns a essa forma de governo. Exemplo disso é o general

---

**Especialistas afirmam que 80% do que sabemos é resultado do que vemos e/ou ouvimos na mídia**

---

e ex-presidente do Brasil, Ernesto Geisel, afirmar, em pleno regime militar, que o país vivia uma “democracia relativa”.

De maneira geral, duas definições de democracia tornaram-se mais frequentes no debate entre os teóricos do tema. A primeira delas – a de democracia deliberativa – defende que em um regime democrático deve haver o “livre debate entre iguais”, ou seja, a existência de uma esfera pública na qual os indivíduos que representem os diferentes grupos sociais possam estabelecer, de maneira igualitária, uma comunicação face-a-face na hora de tomar as decisões políticas necessárias.

Já a outra definição – a de democracia participativa – preocupa-se centralmente com a formação de pessoas capazes de atuar diretamente na definição das questões coletivas. Num contexto ideal, cidadãos e cidadãs comuns passariam a assumir as rédeas da vida pública, tomando parte diretamente na tomada de decisões e também na execução das políticas públicas. Segundo os defensores dessa forma de democracia, tal participação é viabilizada por meio da implementação de mecanismos democráticos na vida cotidiana, como associações de bairro, escolas e conselhos deliberativos. Como afirma a cientista política inglesa, Carole Pateman, uma das teóricas desse modelo, “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo”.

Para compreendermos melhor essas questões, vale a pena voltarmos, em parte, às discussões sobre os conceitos de Democracia. Mesmo que em alguns momentos estejamos retomando questões já abordadas anterior-



## Referências para o debate

64

Parte das reflexões sobre Democracia e Comunicação, abordadas nesta seção, foram baseadas na publicação Mídia e Políticas Públicas de Comunicação, produzida pela ANDI com o apoio da Fundação Ford. A íntegra do documento pode ser acessada na página eletrônica [www.andi.org.br/\\_pdfs/midia\\_ppc.pdf](http://www.andi.org.br/_pdfs/midia_ppc.pdf).

mente, isso será importante para podermos entender as conexões entre tais conceitos e a atuação dos meios de comunicação nos dias de hoje.

### VISÕES CONTEMPORÂNEAS

A partir do século XX, os meios de comunicação tornaram-se peças-chave no debate político e democrático e, nesse contexto, surgiram novas teorias e estudos preocupados em entender o papel que desempenhavam.

Mas no início desse processo, a percepção da centralidade da imprensa para a democracia ainda não estava clara para a maior parte dos pensadores que se dedicavam ao estudo desse sistema de governo. Na opinião do economista austríaco Joseph Schumpeter, autor que produziu uma ampla revisão das diferentes concepções de democracia, o povo teria uma suposta incapacidade de se autogovernar e também de acompanhar sistematicamente a atuação dos governantes eleitos. A presença de meios de comunicação capazes de

ampliar o nível de informação da população não teria, portanto, no âmbito das reflexões desse teórico, relevância para a consolidação do regime democrático.

Schumpeter diagnostica a apatia da população nos processos eleitorais, característica que segundo ele se traduziria, por exemplo, na falta de lembrança dos cidadãos em relação a quais políticos receberam seus votos. Por essa visão, portanto, a eleição teria um caráter meramente ritual, já que os eleitores não estão preocupados com as questões públicas e em fazer uma escolha consciente.

O pensador austríaco termina defendendo um modelo bastante restrito de democracia. Para ele, quanto mais interferência externa e participação popular, menos governabilidade. A democracia serviria, então, como um instrumento para legitimar os governos, e não para que houvesse verdadeiramente a soberania ou participação popular – isto porque a atividade do governo demandaria competências próprias e exclusivas.

## Da tradição oral à internet

Desde os primórdios da humanidade, a linguagem oral sempre foi o meio de comunicação responsável por transmitir, de geração a geração, as histórias, costumes, tradições e valores. O membro mais velho do grupo era muito respeitado, porque tinha mais conhecimento e informações. Porém, com sua morte, uma parte da história daquele grupo ia embora.

A criação do alfabeto possibilitou que esses conteúdos pudessem ser “guardados” para sempre. Porém, poucos eram os exemplares dos manuscritos, já que tinham que ser feitos um a um. Dando um salto no tempo, chegamos à metade do século XV, em que a descoberta da prensa, pelo alemão Gutemberg, possibilitou a impressão de livros – como os conhecemos hoje – em larga escala. Essa invenção revolucionou o acesso, a produção e a distribuição da informação, possibilitando uma maior socialização do conhecimento.

A partir do século XIX, com o fortalecimento da imprensa, a mídia já passa a ser observada mais sistematicamente como protagonista do processo democrático. O surgimento do rádio – que teve seu apogeu nas décadas de 1940 e 1950 – e da televisão ampliaram o impacto da comunicação nas sociedades democráticas. O surgimento da internet contribuiu para ampliar ainda mais esse impacto, derrubando fronteiras e modificando nossa noção de espaço, distância e tempo. ■



## INFORMAÇÃO PARA TODOS

A partir das análises de Schumpeter surgem novas teorias, como as do cientista político norte-americano Robert Dahl. Ao contrário do pensador austríaco, Dahl defende a possibilidade dos cidadãos participarem das atividades políticas, assumindo o controle sobre seus líderes, que, por sua vez, devem prestar contas de seus atos.

Para o autor norte-americano – que nesse ponto concorda com Schumpeter – o processo inicial da vida democrática é a disputa eleitoral. Dahl, entretanto, aprofunda essa idéia, ao afirmar que, para fazerem suas escolhas, os cidadãos precisam de um mínimo de informações sobre as forças políticas que estão em disputa. Mais ainda! Ele acredita que as informações e/ou o acesso a elas deve ser garantido a todos, sem distinção. É nesse contexto que entrariam os meios de comunicação. Na visão desse autor, entretanto, todos teriam o mesmo nível de acesso às informações – ou seja, Dahl ainda não fala do contexto real que observamos hoje, mas sim de um cenário ideal, no qual qualquer cidadão ou cidadã pode acessar todo tipo de informação pública.

## IMPORTÂNCIA DA PLURALIDADE

Contemporâneo de Robert Dahl, o economista norte-americano Antony Downs levanta algumas questões com relação à influência dos meios de comunicação de massa no processo político. Ele sugere que para que um sistema de informações seja racional e abra a possibilidade de acesso igualitário às informações, é necessário que os meios de comunicação de massa sejam veículos plurais e com conteúdos diversificados. Carac-

terística ainda distante de nossa realidade, visto que boa parte dos meios de comunicação de massa – e por consequência, as mensagens que transmitem – ainda está concentrada nas mãos de poucos.

Por fim, vale a pena citar as reflexões de outro cientista político, o italiano Giovanni Sartori. Para ele, a competição entre os diferentes atores do mercado de comunicação seria suficiente, por si só, para assegurar uma maior diversidade de opiniões no debate público. Sartori é um dos poucos estudiosos da democracia que aborda diretamente a importância dos meios de comunicação na construção da opinião pública, elemento fundamental nos processos democráticos.

Por outro lado, para o pensador italiano, a exposição muito prolongada a tais meios poderia gerar um impacto negativo na vida democrática. Na sua opinião, a tevê, em especial, pode favorecer a redução da capacidade de compreensão e discussão da sociedade em relação a conceitos mais abstratos – como os relacionados à própria Democracia, por exemplo.

## A mídia no contexto democrático

Independentemente da definição adotada para o conceito de democracia, já deve estar claro o papel central que os meios de comunicação desempenham nos sistemas democráticos. Tal relevância passou a ser reconhecida, principalmente, a partir do movimento internacional de defesa dos direitos humanos, que estabelecia a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa como direitos fundamentais de todas as pessoas.



### Não perca de vista

*Nas próximas páginas, vamos entender porque a comunicação é um direito do cidadão; como funciona a regulação dos meios de comunicação; as concessões públicas de emissoras de rádio e tevê; o relacionamento entre fontes e jornalistas; o papel social do jornalismo, entre outros aspectos.*



## Ranking da liberdade

66

No levantamento de 2006 da *Freedom House*, que analisa o contexto de 2005, o Brasil está na 85ª posição, entre as nações consideradas “parcialmente livres” (atrás de países como Chile, Costa Rica, Espanha e Portugal)

Vale ressaltar, contudo, que a importância da opinião pública, da liberdade de expressão e, de maneira mais abrangente, das comunicações, é tão antiga quanto a própria discussão acerca da democracia, ainda que em outros tempos a mídia não contasse com a mesma relevância de hoje. Na Antiguidade, por exemplo, o filósofo grego Platão, no clássico *A República*, já falava em “opinião pública”. E em 1644, o parlamentar inglês John Milton fez o primeiro discurso moderno acerca da liberdade de imprensa.

Mas foi principalmente a partir dos séculos XIX e XX – com o fortalecimento da imprensa e, posteriormente, com o surgimento do rádio e da tevê – que a defesa desses direitos ganhou força. Documentos internacionais, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e nacionais, como a Constituição Federal de 1988, passaram a definir a liberdade de expressão e a de imprensa como direitos básicos. No caso da Carta Magna brasileira, além de haver essa defesa, há um capítulo inteiro

dedicado à Comunicação Social (sobre a legislação brasileira, leia texto na página 77).

Já no final do século XX, com o grande espaço que os meios de comunicação passaram a ocupar nos diversos países, novos estudos começaram a apontar a relação entre mídia e democracia. Exemplo disso é o surgimento de metodologias específicas que procuram analisar a relação entre o nível de liberdade de imprensa das nações e o seu grau de desenvolvimento democrático. A título de ilustração, poderíamos citar o ranking criado pela ONG norte-americana *Freedom House*, divulgado anualmente em todo o mundo (veja nota ao lado).

### ÓTICA DE DIREITOS

Se lermos com atenção o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, perceberemos a menção a dois direitos. O primeiro é o direito à informação, que significa ser bem informado e ter a possibilidade de buscar informação livremente e em qualquer lugar. O segundo é o direito à comunicação, ou seja, a garantia de que todos os indi-

## Liberdade de expressão na letra da lei

### Declaração Universal dos Direitos Humanos – artigo 19º

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e difundir informações e idéias por qualquer meios, independentemente de fronteiras.

### Convenção Interamericana de Direitos Humanos – artigo 13º

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, já seja verbalmente ou por escrito, ou de forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua eleição.

### Constituição Federal – artigo 5º

(...)IX – É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. (...) ■

víduos possam expressar livremente suas idéias e opiniões.

Quando falamos no direito a manifestar livremente idéias e opiniões, podemos imaginar diferentes formas de exercê-lo: discursar em praça pública – como faziam os gregos na Ágora –, fazer uma passeata, publicar um manifesto, escrever um artigo em um jornal ou conceder uma entrevista a uma emissora de tevê são alguns dos exemplos que poderíamos citar.

Não resta dúvida, contudo, que há uma clara diferença entre expressar nossas idéias em um banco de praça e conceder uma entrevista no horário nobre da televisão. Mídias como o rádio, a tevê e os jornais impressos são inclusive denominadas meios de comunicação de massa, exatamente por conseguirem abranger um grande volume de pessoas. Nos dias de hoje, com a existência de grandes grupos empresariais de comunicação – muitos deles de caráter multinacional – já é possível “falar”, simultaneamente, para bilhões de pessoas. A transmissão da Copa do Mundo de Futebol é um dos exemplos mais reconhecidos dessa abrangência.

Diante de tal contexto, o direito humano à comunicação acaba por se tornar desigual, já que apenas um número limitado de pessoas – no caso, aqueles que detêm a propriedade de meios de comunicação de massa – conseguem efetivamente manifestar as suas idéias e opiniões de forma ampla perante a sociedade. Com isso, um dos potenciais problemas enfrentados pelas democracias passa a ser a ausência, no debate público, de uma maior pluralidade de vozes.

Tendo em vista esses limites, fica mais fácil entender que, em

uma sociedade democrática, a liberdade de expressão não pode ser entendida apenas como uma liberdade negativa, pela qual “ninguém me proíbe de falar”. Ao contrário, essa é uma liberdade que precisa ser associada ao direito positivo de participação na esfera pública. Ou seja, diferente do que ocorre em regimes autoritários de governo – como a ditadura militar vivida pelo Brasil algumas décadas atrás –, no qual torna-se necessário lutar pelo direito de se manifestar, em uma democracia isso não basta. É preciso assegurar também que os indivíduos tenham condições – econômicas, sociais, políticas e técnicas – de serem produtores e difusores de suas próprias informações.

## CONTROLE DEMOCRÁTICO

A partir dessa perspectiva, fenômenos como a concentração – nas mãos de poucos grupos – da capacidade de difundir informações devem ser encarados como uma ameaça tão importante à liberdade de expressão quanto a censura governamental. No entanto, diferente do que se observa em uma ditadura, na qual o controle tem um caráter autoritário, as sociedades democráticas passaram a constituir mecanismos legítimos de regulação dos meios de comunicação, de forma a assegurar um equilíbrio no exercício da liberdade de expressão.

Dessa maneira, como define a ANDI no documento *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*, produzido em parceria com a Fundação Ford, “se um dos objetivos do controle da propriedade e do conteúdo dos meios de comunicação é garantir que a sua função primordial – a consolidação do sistema democrático – se dê da melhor forma imaginável,



## Fique por dentro

*A essa altura de nossas reflexões, é importante que esteja clara uma diferença fundamental: quando usamos a expressão “meios de comunicação”, estamos nos referindo ao seu sentido mais amplo, ou seja, levando em conta mídias como o rádio, o cinema, a televisão, os jornais impressos, a Internet, entre outros. Entretanto, quando nos referimos à Imprensa – ou ao Jornalismo – isso envolve somente os espaços ou veículos noticiosos – radiofônicos, televisivos, impressos ou de internet –, responsáveis por produzir e divulgar notícias e informações relevantes para a sociedade.*

*A principal diferença que precisa ficar clara nesse contexto, portanto, diz respeito aos tipos de conteúdo. A título de ilustração, podemos apontar três categorias mais comuns de conteúdo midiático: de entretenimento (filmes, novelas, desenho animado, revista em quadrinhos, programas de humor, etc), publicitários; e jornalísticos.*

a regulação desses meios pode e deve incluir instrumentos que permitam uma maior pluralidade de vozes”.

Existem várias maneiras de se construir um sistema regula-

tório democrático dos meios de comunicação, de modo a garantir essa necessária diversidade de vozes no debate público. Em síntese, poderíamos apontar três diferentes formas do Estado assumir essa função:

### Estado Proprietário

- Disponibiliza à população espaços como bibliotecas e centros de documentação.
- É o gestor do espectro eletromagnético, considera-

## Diferentes regulações

68

Até o final do século XIX só havia preocupação com regulação da mídia impressa, o único meio de comunicação de massa que existia na época. A partir do século XX, porém, com o surgimento do rádio e, mais tarde da televisão, uma nova questão entra na pauta das discussões: o uso do espectro eletromagnético. É através dele que as rádios e tevês operam, fazendo uso de suas ondas.

Mas, no início das retransmissões, não havia regulação, o que acabava gerando interferências nas frequências, por causa do uso concomitante das ondas dos rádios por militares, empresas privadas e rádio-amadores. Essa situação passou então a ser uma grande preocupação dos governos. Além disso, não podemos esquecer que o espectro eletromagnético é um recurso público e finito, no qual podem operar apenas um número limitado de agentes – o que exige uma ordenação.

Para resolver o problema, os países começaram a adotar diferentes modelos de concessão do espectro, aprimorando-os ao longo dos anos, acompanhando o próprio desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação. Na França, por exemplo, as concessões passaram a ser uma atribuição do próprio governo. Na Inglaterra, um órgão público independente – a BBC – foi criado para gerenciar o espectro eletromagnético.

O Canadá optou por um sistema híbrido, no qual o espectro é dividido entre governo e setor privado. E, nos EUA, a opção foi pelo trusteeship, modelo pelo qual as empresas recebem concessões públicas do Estado, que apenas coordena o órgão regulador responsável por conceder as frequências.

### Experiência brasileira

No caso do Brasil, conforme estabelece nossa Constituição, qualquer cidadão pode ter um jornal ou revista, não sendo preciso uma autorização do governo. Isso significa que o Estado não define nenhum tipo de controle sobre quem cria esse tipo de veículo de comu-

nicação. No entanto, seu proprietário estará sujeito a outras legislações nacionais – Lei de Imprensa, Código Penal, Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outras – que definem regras para questões como, por exemplo, uso da imagem, danos morais e exposição pública de processos judiciais (*veja mais sobre legislação no Brasil na página 77*).

Já em relação aos veículos de radiodifusão (canais de tevê ou estações de rádio), além de terem de cumprir tais legislações, é necessária ainda uma concessão pública – uma autorização expedida pelo Congresso Nacional – para que possam operar.

Os meios de comunicação eletrônicos, portanto, fazem parte do que chamamos de serviço público, categoria na qual estão também os serviços de fornecimento de água, de energia elétrica e de telefonia, por exemplo. Quando o serviço de telefonia não está sendo realizado de forma eficiente, o governo pode intervir para que ele seja regularizado. Da mesma forma deveria ocorrer com as emissoras de rádio e tevê. Quando não estivessem cumprindo seu papel de educar, entreter com qualidade e ética, além de informar e disseminar a cultura – aspectos explicitados pela legislação brasileira do setor –, deveriam perder o direito à concessão, que para rádio é de 10 anos e, para tevê, 15 anos. Para que isso aconteça, é preciso que dois quintos do Congresso Nacional aprovem essa decisão. Apesar de prever um prazo relativamente longo para as concessões, na prática as renovações no Brasil são automáticas e não estão vinculadas a uma avaliação do trabalho da emissora.

Vale destacar o que diz o jornalista Eugênio Bucci, atual presidente da Radiobrás: “O cidadão é o dono das frequências exploradas pelas empresas. A frequência pela qual são transmitidas as ondas eletromagnéticas pertence ao povo e, em nome dele, é concedida à empresa privada.” ■

do internacionalmente um bem público a ser administrado (veja quadro da página ao lado).

- Possui emissoras de rádio e televisão, diretamente exploradas por órgãos estatais específicos (veja quadro da próxima página).

### Estado Promotor

- Formula e implementa as políticas, os planos e as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor de comunicações.
- Além disso, faz investimentos na infra-estrutura e concede incentivos e subvenções.

### Estado Regulador

- Fixa regras de instalação e operação de infra-estruturas e serviços, com o intuito de que sejam eliminados os desequilíbrios e as incertezas prejudiciais aos investimentos e à atuação empresarial, assim como à ação das organizações públicas.

Nesse ponto, vale esclarecer um equívoco que muitas vezes ocorre quando está em debate o controle das atividades da mídia. Diferente do que ocorria no período da ditadura, quando o governo exercia a censura sobre aquilo que os meios de comunicação veiculavam, no Estado democrático a palavra controle não é sinônimo de censura. É recorrente a confusão entre os dois termos, apesar do *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, por exemplo, definir a palavra “controle” como sinônimo de “regulação” – não por outro motivo, geralmente fala-se em “controle social”, “controle constitucional”, “controle democrático”. Até mesmo o termo “regulação” – associado ao estabele-

cimento de normas democráticas – ainda hoje é freqüentemente associado à censura no Brasil. Muitas vezes, para que fique claro o sentido da palavra, costuma-se associar a ela o adjetivo “democrática”, para se deixar claro que o objetivo de determinada política regulatória não é o estabelecimento de uma prática de censura dos meios de comunicação.

### REGULAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA

Um dos campos estratégicos no processo regulatório dos meios de comunicação diz respeito ao controle de sua propriedade e aos limites e responsabilidades impostos aos indivíduos e empresas que atuam nesse setor. Não é por acaso que o processo de construção de modelos de regulação nessa área sempre foi foco de disputa política entre interesses públicos e privados.

Ao contrário do que o nome sugere, a infra-estrutura aqui mencionada não diz respeito a um tema exclusivamente técnico ou tecnológico – envolvendo o suporte físico ou o equipamento para que os conteúdos dos meios de comunicação sejam veiculados. Este debate têm implicações que também devem ser focalizadas sob o prisma da inclusão e da exclusão social. Afinal, não é possível pensar a comunicação – o acesso a ela e sua promoção – sem levar em conta que ela é um direito de todos.

O controle da atividade da mídia envolve um cenário marcado por fortes interesses de mercado, o que acaba favorecendo, em muitas situações, a prevalência da busca por audiência (e pelos lucros) em detrimento da promoção do direito à comunicação. É nesse contexto



### Fatores de risco

De acordo com o pesquisador e especialista em Sociedade da Informação, Séan Ó Siochrú – fundador da CRIS (Communication Rights in the Information Society) –, existem alguns fatores que podem colocar em risco o pleno exercício do Direito à Comunicação. Entre eles:

- A concentração da propriedade da mídia.
- O interesse único na produção do lucro, via publicidade.
- A propriedade intelectual que fecha o acesso ao conhecimento e a sua democratização.
- As perspectivas neoliberais de desenvolvimento das telecomunicações e da Internet, que reforçam a exclusão digital.



### Não perca de vista

Para melhor entendermos os processos regulatórios, é necessário estudá-los a partir de dois objetivos principais, especialmente no caso do rádio e da tevê: a regulação de infra-estrutura e a regulação de conteúdo. Nas próximas páginas passaremos a abordar brevemente alguns dos mecanismos regulatórios que podem ser utilizados para se atingir cada um desses objetivos.

## A Constituição de 1988 estabelece a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão, favorecendo a diversidade de atores nesse setor

que a atuação do Estado ganha uma grande relevância.

Para o doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, Alexandre Faraco, a regulação de infra-estrutura no setor de comunicações não deve perder de vista questões como o pluralismo e o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, ele propõe que os seguintes aspectos sejam considerados:

- *Limites e controle da propriedade das empresas do setor* – a comunicação é hoje um grande negócio e abrange um mercado internacional. Um dos riscos mais evidentes nesse cenário – o que pode ser observado inclusive no caso brasileiro, como discutiremos mais a frente – é a concentração da propriedade nas mãos de poucos grupos empresariais.

70

## Sistemas complementares

Com o objetivo de estabelecer um cenário democrático no campo da comunicação e permitir que haja uma diversidade de atores nesse setor, a Constituição de 1988 estabelece a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão. Isso significa que o Brasil optou por incentivar a coexistência desses três modelos, possibilitando que haja uma diversidade de emissoras no âmbito da radiodifusão.

O que ocorre na prática, porém, é uma grande concentração de meios no sistema privado e a quase inexistência do sistema público. Isso é ruim para a sociedade brasileira, porque se há grande volume de concessões nas mãos da iniciativa privada, a comunicação sofre maiores impactos dos interesses comerciais. No entanto, o fato de contarmos com um forte sistema privado não deve ser visto como algo negativo. A questão central, nesse caso, é garantir a existência de mecanismos democráticos de regulação – que assegurem que a mídia comercial respeite as diretrizes legais.

Por outro lado, é preciso equilibrar melhor a proporção do espaço ocupado por cada um dos três sistemas e outorgar parte das concessões a organizações da sociedade civil, garantindo mecanismos de financiamento. Vale apontar, nesse contexto, a diferença entre o sistema estatal e o sistema público de comunicação.

### Mídia pública

- Gestão: sociedade civil organizada
- Conteúdo: plural e diverso, com finalidade pública

- Público-alvo: todos os segmentos da população
- Financiamento: prioritariamente estatal, mas combinado com doações e apoios culturais. O financiamento estatal se daria por meio de fundos públicos e por vinculações fixas de alíquotas de impostos, o que garantiria a independência desses veículos em relação ao governo
- Exemplo: o modelo clássico de mídia pública apontado pelos especialistas é a emissora britânica BBC. No Brasil, poderíamos apontar como exemplo desse tipo de mídia as tevês educativas – como a TV Cultura, de São Paulo, e a TVE do Rio de Janeiro –, as tevês e rádios comunitárias, as tevês universitárias.

### Mídia Estatal

- Gestão: três poderes, no âmbito das três esferas da Federação
- Conteúdo: interesse público e ações de cada um dos poderes
- Público-alvo: todos os segmentos da população
- Financiamento: estatal
- Exemplo: Radiobrás, TV Justiça, TV Câmara, TV Senado e Rádio Nacional são referências de mídia estatal no Brasil.

Fonte: *Direito de Comunicação na Sociedade da Informação* ([www.crisbrasil.org.br](http://www.crisbrasil.org.br)) ■

A existência de monopólios (apenas um grupo toma conta do mercado, sem concorrência) ou oligopólio (há concorrência, mas poucos grupos dominam o mercado) limita a liberdade de expressão dos diferentes atores sociais, garantindo apenas a poucos o pleno exercício desse direito.

- *Definição de limites para evitar que um único grupo de comunicação tenha abrangência sobre toda a audiência do país, em um determinado setor* – é o que acontece na Alemanha, por exemplo, onde as empresas de radiodifusão (rádio e tevê) não podem atingir mais de 30% da audiência. Lá, se uma determinada empresa ultrapassa esse limite fica impedida de adquirir novas licenças na área de comunicação.
- *Impedir a propriedade cruzada entre companhias de radiodifusão e outros meios de comunicação* – significa a propriedade, pelo mesmo grupo empresarial, de diferentes tipos de mídia do setor de comunicações. Por exemplo: tevê aberta, tevê por assinatura, rádio, revistas, jornais e, mais recentemente, telefonia (fixa, celular e móvel, via satélite), provedores de internet, transmissão de dados, etc. No Brasil, ao contrário do que ocorre em vários países, é possível observar esse tipo de acumulação de propriedade por parte de alguns dos principais conglomerados de comunicações – muitos são donos de empresas de radiodifusão (radio e televisão) e, ao mesmo tempo, de mídia impressa (jornais e revistas).
- *Limite à propriedade de emisoras por parte de políticos*

e parentes – trata-se de um problema histórico do setor de comunicações no Brasil, assim como de outros países, que acaba transformando as concessões públicas do sistema de radiodifusão em uma moeda de troca entre aliados políticos. Isso, apesar de nossa legislação impedir que representantes políticos sejam proprietários de emisoras de tevê e de rádio. Nesse tipo de cenário, como não é novidade para quase ninguém, o uso político dos meios comunicação pode favorecer determinados grupos, criando uma situação de desequilíbrio nos processos democráticos, por exemplo, no caso das eleições.

- *Incentivo à constituição de um amplo sistema público de comunicação* – cabe ao Congresso Nacional hoje, no Brasil, conceder o direito de instalação rádios e tevê de caráter comunitário – ou seja, cuja abrangência e audiência é restrita a uma determinada comunidade – e educativas. Organizações sociais, associações de bairro e outros grupos organizados podem solicitar esses tipos de concessões. A ampliação desse sistema público é, no entanto, uma antiga luta dos movimentos dedicados à democratização da comunicação.

## REGULAÇÃO DE CONTEÚDO

O acesso e o direito à informação, como vimos, é uma das diretrizes fundamentais para a consolidação da democracia. Nesse sentido, qualquer política regulatória dos meios de comunicação só tem sentido se levar também em consideração os impactos gerados na sociedade pelos diferentes conteúdos – filmes, novelas,



## Concentração

*De acordo com estudo realizado em 2002 pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM), no Brasil seis redes privadas de radiodifusão controlam, por meio de 138 grupos afiliados, outros 668 veículos de comunicação. Ou seja, grandes grupos empresariais são donos, ao mesmo tempo, de diferentes tipos de mídia. O que é proibido em muitos países por ser um perigo à pluralidade de vozes e, conseqüentemente, à democracia.*



## Constituição Federal

Art. 54 - Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) Firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

(...)

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

O texto diz ainda que os mesmos poderão perder o cargo se infringirem qualquer uma das proibições estabelecidas no artigo anterior.

72

documentários, entrevistas, programas humorísticos, publicidade etc – produzidos pela mídia. Controle, que como mencionamos anteriormente, não deve ser confundido com censura.

Diferente do que ocorre na regulação de infra-estrutura, na qual o Estado tem um papel preponderante, quando falamos de controle democrático do conteúdo entram também em cena as próprias empresas, as organizações da sociedade civil e as universidades, entre outros atores. Essas diferentes atuações têm especial relevância, na medida em que um dos objetivos centrais de se regular os conteúdos da mídia é assegurar, entre outros aspectos, que os mesmos não estejam violando os direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, e que a diversidade de opiniões, culturas e realidades do país esteja sendo retratada.

Atualmente, existem vários mecanismos, tanto no Brasil como em outros países, que permitem ao Estado estabelecer um controle democrático dos conteúdos. A seguir passaremos a descrever alguns dos principais instrumentos existentes.

### Classificação indicativa

A classificação indicativa é uma política que tem como objetivo apontar quais conteúdos audiovisuais são apropriados ou inapropriados para crianças e adolescentes, de acordo com a sua faixa etária. Todas as vezes que vamos ao cinema ou assistimos a um programa de televisão, vemos a menção à qual faixa etária aquela determinada produção não é recomendável – no início dos programas é comum ler a frase: “Este programa é desaconselhável para menores de 12 anos”, por exemplo.

## Ao contrário da lei

Em diversos momentos da história política brasileira, as concessões públicas de rádio e tevê serviram de moeda de troca, em um claro exemplo de clientelismo. Pesquisa realizada pelo sociólogo Venício A. Lima para o sítio Observatório da Imprensa levantou que em 2003, dos 51 membros da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados – responsável por fazer a análise dos pedidos de outorga e renovação de concessões públicas de emissoras de radiodifusão – 16 eram sócios ou diretores de 37 concessionárias.

E, na legislatura que se encerrou em 2006, pelo menos 51 deputados, dos 513, e 27 senadores, dos 81, eram na época, sócios ou diretores de empresas concessionárias. Esse cenário – que em muito contraria as determinações de nossa Constituição – nos ajuda a dimensionar a dificuldade em alterar algumas regras na regulação dos meios de comunicação, a fim de torná-los mais democráticos.

### Momento crítico

Na dissertação de mestrado *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*, o jornalista Paulino Motter identificou que o governo José Sarney foi responsável por 1.028 outorgas de concessões de rádio e tevê, de 1985 a 1988, quando as concessões deixam de ser uma atribuição do Executivo e passam para a alçada do Congresso Nacional.

Outro dado que comprova o uso político das concessões é que nos últimos nove meses da Constituinte foram distribuídas 539, ou 52%, das concessões. Um detalhe, porém, chama atenção: dos 91 constituintes que receberam concessões de rádio e/ou tevê, 92,3% votaram a favor do presidencialismo e 90,1% a favor do mandato de cinco anos, que fez com que Sarney ficasse um ano mais no poder. ■



A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente definem como responsabilidade do Poder Executivo o monitoramento e a classificação das produções audiovisuais. Longe de constituir-se como uma ameaça à liberdade de expressão, a classificação busca ser um aliado na garantia do cumprimento do direito à informação de qualidade, assim como na construção de uma sociedade mais crítica e consciente.

### Direito de resposta

Historicamente associado ao início do debate sobre a liberdade de imprensa, o instrumento do direito de resposta está presente nas mais diversas legislações ao redor do mundo. Há, basicamente, duas categorias principais de direito de resposta – anterior à veiculação de determinado conteúdo (*ex ante*) ou posterior (*ex post*), isto é, na sequência da veiculação de alguma afirmação/conteúdo que tenha ferido os direitos ou a reputação de alguém, por exemplo. No caso do direito *ex ante* caberia, principalmente, aos próprios jornalistas assegurar que no debate de um tema polêmico, seja garantida a presença de opiniões divergentes nas reportagens – trata-se da regra básica do jornalismo: “sempre ouvir o outro lado”.

Já o direito de resposta posterior à veiculação dos conteúdos é uma medida que exige, geralmente, a reclamação pela via judicial. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 prevê o direito de resposta como pressuposto da liberdade de informação, abrangendo quaisquer veículos de comunicação social. A regulamentação desse direito, contudo, ainda é feita pela Lei de Imprensa, que é de 1967, fato que limita a plena utilização do mecanismo. Isso porque essa lei foi sancionada durante o regime militar e, por isso, apresenta um

claro ranço autoritário, de censura e, logo, inconstitucional.

### Regionalização

O artigo 221 da Constituição Federal estabelece a necessidade de regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei. Essa foi uma das formas encontradas pelo Estado brasileiro para garantir que a diversidade cultural e as diferentes realidades do país estejam representadas nos meios de comunicação. Contudo, observando mais atentamente a programação oferecida pelas redes de rádio e tevê, podemos perceber que o foco da produção ainda está, muito amplamente, centrado no eixo Rio de Janeiro/São Paulo.

Em 1991, a deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ), apresentou o Projeto de Lei nº 256/91 para regulamentar o inciso III do artigo constitucional que trata da regionalização da programação. Na proposta, a deputada sugere que 30% da programação das emissoras, veiculada entre 7h e 23h, deverá ser composta por produções regionais, sendo 15% programas jornalísticos e 15% programas que valorizem a cultura local. Em 2004, passados 15 anos, o Projeto de Lei foi aprovado na Câmara e encontra-se, desde outubro de 2006, no Senado Federal, esperando aprovação para virar lei.

### Direito de antena

Mecanismo já implementado em alguns países, o direito de antena tem como objetivo assegurar aos diversos grupos sociais e políticos – minorias, partidos e organizações da sociedade civil, por exemplo – a participação na programação das emissoras de rádio e tevê. A partir desse recurso, as empresas seriam obrigadas a ceder um espaço de seus programas para a veiculação



### Fique por dentro

*No Brasil, um novo modelo de classificação indicativa foi lançado em 2006 pelo Ministério da Justiça. A portaria 1.100 regulamenta o exercício da classificação de diversões públicas, especialmente obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, DVD, jogos eletrônicos, jogos de interpretação (RPG) e congêneres. A proposta é fruto de debates públicos com a participação de vários setores da sociedade – como empresas, universidades, escolas, órgãos públicos e organizações da sociedade civil organizada. Em 2007, o governo federal divulgou outra portaria, passando a aplicar o novo sistema na classificação aos conteúdos de tevê. Assim, as atrações são classificadas em livre ou não recomendado para menores de 10, 12, 14, 16 ou 18 anos; além do selo ER, destinado a programas especialmente recomendados para crianças e adolescentes.*

73



### Para saber mais

*Para mais informações sobre classificação indicativa, acesse a íntegra da publicação Classificação Indicativa – Construindo a cidadania na tela da tevê (Ministério da Justiça/ANDI/Save The Children Suécia/Fundação Avina), disponível no site da ANDI ([www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)):*

de produções realizadas por esses diferentes atores sociais.

No Brasil, somente os partidos políticos têm efetivamente assegurado o direito de antena—o Horário Eleitoral Gratuito é um exemplo—, pois são amparados pela legislação eleitoral. Esse espaço, entretanto, muitas vezes é utilizado a serviço de candidaturas específicas, quando deveria servir para a apresentação dos programas e propostas mais amplos dos partidos.

### Controle da publicidade

A regulação da publicidade veiculada nos meios de comunicação é outro recurso importante de que os governos podem dispor para assegurar o direito de

cidadãos e cidadãs. Na opinião do cientista político e professor da Universidade de Brasília, Luiz Felipe Miguel, esse é um setor estratégico, que exige atenção, sendo importante reconhecer que os efeitos da publicidade comercial sobre a sociedade, sobre os padrões de comportamento e sociabilidade e sobre a própria democracia são extremamente relevantes.

O Brasil já reúne vários exemplos de controle dos conteúdos publicitários, como acontece no caso das propagandas de cigarro, que são proibidas no país, e de bebidas com alto teor alcoólico, que só podem ser exibidas entre 21h e 6h. Em alguns países,

como Suécia, Noruega e Bélgica a propaganda de produtos infantis também é proibida, sob a justificativa de que tais conteúdos contribuem para incentivar o consumo precoce.

Outro instrumento interessante nessa área está relacionado à publicidade governamental. Anualmente, os governos municipais, estaduais e federal investem um volume expressivo de recursos públicos com a veiculação da publicidade oficial. É comum nesses casos, no entanto, que os governos acabem optando por veicular sua propaganda somente nos meios com os quais tem uma relação politicamente amistosa. Nesse sentido, estabe-

## A quem recorrer?

Combinados, a Constituição Federal, a Lei de Imprensa, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor são legislações que permitem — em termos jurídicos — aos cidadãos brasileiros proteger os seus direitos perante a mídia, diz a procuradora da República Eugênia Fávero. Segundo ela, a essa lista é possível acrescentar ainda o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que também trata da relação infância/adolescência e mídia (*veja mais informações sobre a legislação brasileira na página 77*).

Estando, portanto, ancorada em leis, a quem a sociedade pode recorrer em situações de abusos da mídia? Um dos órgãos mais atuantes no Brasil nessa área tem sido o Ministério Público, provocado em vários momentos por setores da sociedade que se sentem desrespeitados pela maneira como a mídia veicula determinados conteúdos.

Um caso exemplar foi o do movimento GLBTT (Gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e transgêneros) que se sentia agredido com a representação de homossexuais em alguns programas humorísticos. Em 2005, o grupo recorreu ao MP contra o programa *Tardes Quentes*, do apresentador João Kleber, veiculado na Rede TV.

Resultado? O programa saiu do ar e deu espaço a vários direitos de resposta que, na verdade, se transformaram em um programa com título homônimo: *Direito de Resposta*. Produzido pela sociedade civil organizada por meio das entidades signatárias da ação, o programa foi veiculado durante várias semanas no final de 2006 e representou uma importante conquista no processo de regulação da mídia no país.

### Defesa da sociedade

Não somente o Ministério Público pode agir nos casos de abusos da mídia. Outra maneira de pressionar os meios de comunicação por qualidade é por meio de campanhas. Uma delas é a campanha “Quem financia a baixaria, é contra a cidadania”, desenvolvida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em parceria com organizações da sociedade civil. A iniciativa tem como objetivo promover o respeito aos direitos humanos e à dignidade do cidadão nos programas de televisão (*para mais informações: [www.eticanatv.org.br](http://www.eticanatv.org.br)*). ■

lecer mecanismos éticos de uso das verbas publicitárias, assegurando um processo democrático na distribuição das mesmas representa um relevante mecanismo de regulação.

## É A IMPRENSA COM ISSO?

Em função dos princípios da liberdade de expressão e, principalmente, de imprensa, os conteúdos jornalísticos não estão sujeitos a políticas regulatórias como a Classificação Indicativa. O que não impede que a imprensa não esteja também sujeita aos processos de controle social de sua atividade. Além do direito de resposta, citado anteriormente, e legislações como a Lei de Imprensa, há outros recursos que podem ser utilizados com esse objetivo. Entre eles, podemos citar os observatórios de mídia e o de ombudsmen.

### Ombudsman

Também conhecido como ouvidor – apesar de no jornalismo sua função ir além de estabelecer um canal de comunicação com a sociedade –, esse profissional ainda é raro nas empresas de comunicação brasileiras. Sua principal função é receber reclamações e críticas do público e analisar criticamente o material veiculado, expondo publicamente suas impressões. No caso de jornais, revistas e sites, isso geralmente é feito por meio de uma coluna; no caso do rádio ou tevê, em um programa específico. No Brasil, alguns dos veículos que possuem a figura do *ombudsman* são os jornais *Folha de S. Paulo* (que foi pioneira no país na criação desse serviço) e *O Povo*, de Fortaleza, além de emissoras como a TV Cultura.

Apesar de relativamente nova em nosso país, a função é bem

antiga em outras nações. O primeiro jornal a contar com um *ombudsman* foi o *Yomiuri Shimbun*, de Tóquio, em 1951. Já no início da década de 1980 foi criada a *Organization of News Ombudsmen* (Organização de Ombudsmen de Imprensa), com o objetivo de reunir profissionais de vários países e compartilhar experiências. Hoje, integram o grupo mais de 60 desses jornalistas, de todo o mundo.

### A sociedade como observatório

Nos últimos anos, tem crescido no Brasil o número de organizações e núcleos de estudo criados com o objetivo de monitorar a atuação da imprensa e fomentar o aprimoramento constante da qualidade das mensagens que a imprensa produz e veicula. Um dos exemplos desse tipo de iniciativa é o trabalho desenvolvido pela própria Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI.

Outras experiências nesse sentido também vêm conseguindo promover um debate crítico sobre atuação dos meios noticiosos. Entre essas iniciativas, uma das mais antigas é o Observatório da Imprensa, que hoje possui um programa televisivo (veiculado na Rede Pública de TV) e um programa de rádio (com transmissão em diversas emissoras) e também um site ([www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br)).

Assim como o Observatório da Imprensa, vale a pena citar projetos como o SOS Imprensa e o Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política (NEMP), da Universidade de Brasília; o Mídiaativa e a RioMídia; o Canal da Imprensa, entre outras iniciativas, que também discutem



## O que diz a Constituição

Art. 5º - (...)

*V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; (...)*

75



## Não perca de vista

*No próximo capítulo, vamos discutir de forma mais aprofundada o papel social da imprensa e as principais características do trabalho dos profissionais da notícia, bem como as possíveis contribuições que esses atores podem oferecer para a promoção dos direitos e do desenvolvimento no país.*

## Criança e mídia sob a ótica do ECA

76

- **Art. 17** – O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

- **Art. 71** – A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

- **Art. 74** – O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

Parágrafo único – Os responsáveis pelas diversões e espetáculos públicos deverão afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza do espetáculo e a faixa etária especificada no certificado de classificação.

- **Art. 75** – Toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária.

Parágrafo único – As crianças menores de dez anos somente poderão ingressar e permanecer nos locais de apresentação ou exibição quando acompanhadas dos pais ou responsável.

- **Art. 76** – As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infante-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

Parágrafo único – Nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição.

- **Art. 247** – Divulgar, total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome, ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo a criança ou adolescente a que se atribua ato infracional.

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

§ 1º - Incorre na mesma pena quem exhibe, total ou parcialmente, fotografia de criança ou adolescente

envolvido em ato infracional, ou qualquer ilustração que lhe diga respeito ou se refira a atos que lhe sejam atribuídos, de forma a permitir sua identificação, direta ou indiretamente.

§ 2º - Se o fato for praticado por órgão de imprensa ou emissora de rádio ou televisão, além da pena prevista neste artigo, a autoridade judiciária poderá determinar a apreensão da publicação ou a suspensão da programação da emissora até por dois dias, bem como da publicação do periódico até por dois números.

- **Art. 253** – Anunciar peças teatrais, filmes ou quaisquer representações ou espetáculos, sem indicar os limites de idade a que não se recomendem:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, duplicada em caso de reincidência, aplicável, separadamente, à casa de espetáculo e aos órgãos de divulgação ou publicidade.

- **Art. 254** – Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação:

Pena – multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias.

- **Art. 255** – Exibir filme, trailer, peça, amostra ou congêneres classificados pelo órgão competente como inadequados às crianças ou adolescentes admitidos ao espetáculo:

Pena – multa de vinte a cem salários de referência; na reincidência, a autoridade poderá determinar a suspensão do espetáculo ou o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.

- **Art. 256** – Vender ou locar a criança ou adolescente fita de programação em vídeo, em desacordo com a classificação atribuída pelo órgão competente:

Pena – multa de três a vinte salários de referência; em caso de reincidência, a autoridade judiciária poderá determinar o fechamento do estabelecimento por até quinze dias. ■

de forma crítica os conteúdos da mídia.

No final de 2005, foi criada a Rede Nacional de Observatórios da Imprensa - RENOI, reunindo cerca de 18 instituições de 10 estados brasileiros, responsáveis hoje por 19 projetos.

## Entre a lei e a realidade

Traçado esse breve cenário das diferentes políticas de regulação dos meios de comunicação, é importante refletirmos sobre o contexto brasileiro. Mesmo que já tenhamos apontado algumas das diretrizes legais existentes no país nessa área, vale a pena destacar as dificuldades que o país ainda enfrenta no âmbito das legislações.

Por incrível que pareça, no setor de telecomunicações e de imprensa, o Brasil ainda convive com leis da época da ditadura. Não bastasse isso, o país ainda não conta com uma legislação consolidada que integre as diretrizes regulatórias dos diferentes meios de comunicação de massa. Da mesma forma, a Constituição Federal, que trouxe avanços na regulação desse setor ao dedicar um de seus capítulos à comunicação, ainda tem vários artigos que não foram regulamentados – notadamente, aqueles que se referem à democratização dos meios de comunicação, às concessões públicas e à propriedade dos meios.

As pressões dos próprios meios de comunicação para que essa situação continue como está – já que isso favorece em grande parte as empresas – acaba fazen-

do com que o Estado brasileiro não implemente efetivamente processos de democratização da comunicação no país.

## ATRASO DA LEI

Diante desse quadro, apesar de já contar com um sistema de comunicação bem desenvolvido – a recente discussão acerca da implementação do sistema de televisão digital é um exemplo disso –, o país ainda está muito atrasado em relação a outras nações quando o assunto são os marcos legais.

Apesar da primeira transmissão de rádio no Brasil ter ocorrido em 1922, as legislações iniciais do setor só foram criadas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (decretos nº 20.047, de 1931 e nº 21.111, de 1932). Com a expansão do rádio e surgimento da tevê, foi promulgada em 1962 a Lei 4.117, conhecida como o Código Brasileiro de Telecomunicações, aprovado sob muita pressão de políticos e empresários do setor.

Depois vieram ainda o decreto-lei nº 236, de 1967, estabelecendo frágeis limites à posse de emissoras de radiodifusão; o capítulo da Constituição de 1988 dedicado à comunicação; a Lei do Cabo; o decreto 2108, de 1996, com algumas inovações na área de radiodifusão comercial; a Lei Geral de Telecomunicações, que não trata da radiodifusão; a Lei das Rádios Comunitárias e, desde junho de 2006, o decreto nº 5820 que trata da TV Digital. Enfim, um emaranhado de leis e decretos, muitos dos quais sem regulamentação, o que acaba criando uma confusão regulatória no setor e a possibilidade de uso político das concessões.



## Mais informações

- *ANDI* – [www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)
- *Observatório da Imprensa* – [www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br)
- *SOS Imprensa* – [www.unb.br/fac/sos](http://www.unb.br/fac/sos)
- *Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política* – [www.unb.br/ceam/nemp](http://www.unb.br/ceam/nemp)
- *Midiativa* – [www.midiativa.org.br](http://www.midiativa.org.br)
- *RioMídia* – [www.multirio.rj.gov.br/riomidia](http://www.multirio.rj.gov.br/riomidia)
- *Canal da Imprensa* – [www.canaldaimprensa.com.br](http://www.canaldaimprensa.com.br)



## Para saber mais

Para conhecer um pouco mais sobre a democratização dos meios de comunicação e concessões públicas, acesse os seguintes endereços eletrônicos:

- *Ministério da Comunicações* [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)
- *Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel* [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)
- *Fórum Nacional pela Democratização dos Meios de Comunicação (FNDC)* [www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)
- *Coletivo Brasil de Comunicação Social – Intervozes* [www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)
- *Campanha CRIS (Communication Rights in the Information Society – Direito de Comunicação na Sociedade da Informação)* [www.crisbrasil.org.br](http://www.crisbrasil.org.br)
- *Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação – INDECS* [www.indecs.org.br](http://www.indecs.org.br)

É importante ter em foco também que, no Brasil, conforme apontado pela publicação Mídia e Políticas Públicas de Comunicação, “hoje, pelo menos o Ministério das Comunicações, o Ministério da Justiça, o Ministério da Cultura, o Congresso Nacional e

a Anatel dividem diferentes atribuições no tocante à regulação das comunicações”.

Para o especialista Murilo César Ramos, professor da Universidade de Brasília (UnB), é necessário que se promulgue

um marco regulador capaz de consolidar a legislação existente. Ele critica, porém, a ideia de dar um aspecto meramente técnico a esse debate, como geralmente acontece, e afirma que essa é uma discussão também de cunho político. ■

## O que diz a Constituição brasileira

78

- **Art. 220** – A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º – Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º – É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º – Compete à lei federal: I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º – A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º – Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º – A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

- **Art. 221** – A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I) Preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II) Promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III) Regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV) Respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

- **Art. 223** – Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (...).

§ 2º – A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º – O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º – O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º – O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão. ■



[ COMUNICAÇÃO ]

# Jornalismo e agenda social

79

Nos primeiros capítulos dessa seção tratamos de mídia de forma mais ampla, nos referindo à relação entre mídia e democracia, ao direito à comunicação, à regulação democrática dos meios de comunicação, à distância entre as leis e a realidade, entre outros aspectos. Neste capítulo vamos nos concentrar em uma área da mídia ligada à informação e uma das mais importantes para a sociedade: a imprensa.

Já vimos que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa são fundamentais numa democracia, mas só recentemente a sociedade passou a ter essa consciência e a oportunidade de conhecer seus direitos em relação à comunicação. A invenção da prensa, em 1450, por Gutenberg, revolucionou a maneira das pessoas se relacionarem umas com as outras, suas formas de aprender, expressarem seus pontos de vista e compartilharem informações e conhecimento. Com o surgimento das primeiras publicações impressas, tornou-se possível que conteúdos que antes ficavam restritos a poucos privilegiados fossem socializados, simultaneamente, para um grande número de pessoas. Era o início da era da comunicação de massa.

As novas perspectivas criadas pelo invento de Guternberg rapidamente chamaram a atenção dos donos do poder, que logo passaram a estabelecer mecanismos de controle para a produção e distribuição das informações. No século XVI, por exemplo, o rei Henrique VIII, da Inglaterra, determinou que os livros só poderiam ser publicados no país caso as editoras tivessem uma licença do governo britânico. O exemplo histórico nos ajuda a perceber como, desde seus primórdios, os meios de comunicação passaram a ocupar um lugar central na sociedade.

Com o surgimento dos primeiros jornais regulares de notícias, já no século XVII, ficou evidente o forte impacto que esses veículos tinham na sociedade – notícias publicadas em jornais e boletins logo se tornavam tema de conversa nas praças, bares e espaços públicos em geral. Isso revelava um dos grandes poderes que a imprensa passou a deter em suas mãos: a capacidade de influenciar nos assuntos discutidos pelos diferentes atores sociais.



## Por exemplo

Quando a imprensa divulga o processo eleitoral para escolha dos conselheiros tutelares de um município, orientando a população sobre como participar – seja como candidato ou como eleitor –, ela está exercendo sua tarefa de levar informações contextualizadas para a sociedade.

80

## O papel da imprensa

Dando um salto no tempo e chegando aos dias de hoje, não resta dúvida que a imprensa continua a ocupar um espaço central nas sociedades democráticas. Se focarmos nossas reflexões nos impactos que os meios de comunicação geram (ou podem gerar) no âmbito das políticas públicas – foco de nosso interesse – poderíamos apontar três características estratégicas:

- Prover a sociedade com informação confiável e contextualizada – de forma a empoderar cidadãos e cidadãs, que assim podem melhor conhecer seus direitos e passar a exigí-los.

- Colocar temas relevantes na agenda pública de debates, de forma plural – ou seja, a mídia não tem o poder de nos dizer “como” devemos pensar, mas define sobre “o que” devemos pensar.
- Exercer controle social sobre os representantes do governo e as políticas públicas, assim como sobre os demais atores sociais.

## QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES

Uma das importantes contribuições que a imprensa pode oferecer ao processo de consolidação das sociedades democráticas está relacionado à divulgação de informações que, historicamente, sempre estive-

## Mundo político

Não demorou muito para que a capacidade da imprensa de influenciar diretamente os diversos contextos sociais fosse percebida e apropriada pelos atores do mundo político. Hoje em dia, não seria absurdo dizer que é impossível exercer a política sem recorrer aos meios de comunicação. Não é recente o uso que os representantes políticos das mais diferentes correntes ideológicas fazem da imprensa no momento de falar para seus representados.

Para entendermos a dimensão que os meios de comunicação de massa passaram a ter para os atores políticos, podemos citar cinco aspectos, apontados no documento *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*, que explicam essa relevância:

- A mídia é a principal provedora de informações para que os cidadãos se situem no mundo social – é por meio dela que um grande número de pessoas se informa sobre a atuação de seus candidatos e define o seu voto, por exemplo.
- A mídia é a principal difusora dos discursos dos candidatos à liderança política – para falar com o maior número de eleitores possível, uma das principais estratégias dos políticos é recorrer aos meios de comunicação.
- Em conjunto, os dois primeiros aspectos geram um terceiro: o fato de que boa parte da ação política se dirige à mídia – os políticos de hoje se valem de estratégias para garantir uma cobertura positiva da imprensa em relação ao seu trabalho e, com isso, influenciar seus possíveis eleitores.
- Os meios desempenham um papel significativo nas trocas comunicativas no seio da própria elite política – muitas vezes, o conflito e os diálogos entre políticos são travados propositalmente por meio da mídia, com o objetivo quase sempre de ampliar a repercussão das diferentes posições.
- Por fim, a mídia, ao mesmo tempo em que interfere no processo de formulação da agenda pública debatida no dia-a-dia, realiza a fiscalização (ou deveria realizar) dos atores do cenário político (função de “cão de guarda”). ■



ram sob controle de um reduzido número de privilegiados. Nesse sentido, os profissionais do jornalismo tem uma enorme responsabilidade social: levar para todos os cidadãos e cidadãs informações contextualizadas sobre as ações governamentais e sobre outras questões de interesse coletivo.

Muitas vezes, somente por meio da cobertura da imprensa a população pode ter acesso a informações sobre serviços de relevância pública, sobre os diferentes aspectos de um mesmo tema, sobre direitos que possuem e precisam ser buscados, entre outros enfoques. Isso também é válido para outras esferas além da governamental, como as ligadas ao direito de consumidor e à relação entre indivíduos e empresas, por exemplo.

Dessa forma, quando a imprensa publica matérias contextualizadas, com um enfoque plural, abrindo espaço para diferentes atores sociais e trazendo orientações a seus leitores, ouvintes ou telespectadores sobre um determinado assunto, pode contribuir diretamente para fortalecer a busca das pessoas por seus direitos como cidadãs.

## AGENDAMENTO

Outro papel relevante dos veículos de imprensa diz respeito à sua capacidade de influenciar a construção da agenda pública. Em outras palavras, isso significa dizer que os temas abordados pela mídia, via de regra, serão os temas priorizados pelos governos – e pelos atores sociais e políticos de maneira geral – no momento de definir suas linhas de atuação. Por outro lado, os assuntos “esquecidos” pelos

jornalistas dificilmente conseguirão receber atenção da sociedade e, conseqüentemente, dos decisores públicos. É a chamada Teoria do Agendamento (ou na expressão em inglês, *agenda-setting*).

Essa talvez seja a característica da mídia mais comumente reconhecida pelas pessoas. Não é novidade para ninguém quando alguém diz que “o que não está na mídia não é importante”. Apesar de conter um certo exagero, tal expressão é uma tradução popular para o que dizem os estudiosos da teoria do agendamento.

Reconhecer e entender tal característica da imprensa é um passo importante para que os movimentos e organizações sociais pensem nos jornalistas como aliados estratégicos e não como adversários. Estabelecer um diálogo ético e construtivo com esses profissionais pode contribuir para aumentar a visibilidade de temas e causas sociais que normalmente recebem pouca atenção da sociedade.

Vale destacar, no entanto, que a presença de um assunto nas páginas de jornal, nos programas de rádio ou na tela da tevê não representa a única condição para que ele seja levado em consideração pelos governos e pelos parlamentos. O trabalho de incidência política, por exemplo, também pode favorecer esse processo. Da mesma forma, é necessário considerar que questões que afetam muito diretamente a vida das pessoas – como saúde e educação – sempre serão foco de atenção de governantes e parlamentares, independentemente de estarem ou não tão presentes na imprensa.



## Por exemplo

*É freqüente observarmos no Brasil a constante retomada de uma discussão que acontece desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente: a redução da maioridade penal. Muitos dos casos de violência praticada por adolescentes, quando recebem destaque na imprensa, acabam gerando, em meio à comoção pelo crime cometido, a volta do debate sobre a idade penal. Como conseqüência, geralmente o assunto ganha força nos espaços políticos – como o Congresso Nacional, por exemplo. Esse é um bom exemplo da capacidade de agendamento dos meios de comunicação.*

81



## Jornalistas comprometidos

*“Não estamos pedindo que os jornalistas transformem-se em ativistas e comecem a acenar bandeiras, mas eles não podem ser apenas observadores passivos da miséria e da escassez a seu redor. Serão o comprometimento e o profissionalismo de bons jornalistas que assegurarão uma cobertura inteligente e aprofundada do desenvolvimento”.*

Kunda Dixit, editor-chefe do *Nepali Times Mídia and Good Governance* (Unesco)



## Relevância da imprensa

*“Entre um governo sem imprensa e uma imprensa sem governo, não tenho a menor dúvida em escolher a segunda alternativa”.*

Thomas Jefferson – um dos fundadores da democracia estadunidense.

82



## Por exemplo

*No processo de formulação e execução das políticas e do orçamento público, a intervenção da imprensa pode contribuir, entre outras possibilidades, para que temas e vozes historicamente relegadas ao segundo plano – como mulheres, jovens e indígenas – possam ser incluídas. Os veículos têm a capacidade, por exemplo, de investigar casos de corrupção, revelando os impactos decorrentes dos recursos públicos terem sido desviados – e o que mudaria para a população caso realmente fossem investidos em políticas sociais.*



## Não perca de vista

*No próximo capítulo, iremos abordar algumas orientações e dicas importantes no momento de planejar nossas estratégias de comunicação e de mobilização dos profissionais da imprensa.*

## CÃO DE GUARDA

Ao mesmo tempo em que influencia a construção da agenda pública, a imprensa pode exercer outra importante função: fiscalizar a atuação do Estado e da Administração Pública. Para diversos estudiosos da comunicação, a liberdade de imprensa assegura aos profissionais da notícia uma voz independente e a capacidade de monitorar as instituições públicas.

Esse papel dos meios de comunicação foi chamado pelos especialistas de “cão de guarda” (ou *watchdog*, na expressão em inglês). O termo indica o potencial da mídia em alertar a sociedade sobre equívocos, e também acertos, dos governos e de outras instituições públicas.

Nesse sentido, o acompanhamento, não apenas do lançamento oficial de projetos, mas de sua continuidade, da idoneidade em sua execução e de seus resultados é – ou deveria ser – uma das responsabilidades centrais dos jornalistas.

## GARANTIAS DE UM JORNALISMO DE QUALIDADE

Apesar de toda a relevância que tem nas sociedades democráticas, os meios de comunicação são também alvo de críticas e reclamações de cidadãos e cidadãs insatisfeitos com sua atuação, geralmente em casos relacionados aos conteúdos da tevê, como vimos no capítulo anterior. A imprensa, apesar de contar com uma maior credibilidade, muitas vezes também é um dos segmentos da comunicação que tem sua atuação criticada – casos de denúncias infundadas, ataques políticos ou informações equivocadas são exemplos de situações

em que a qualidade do trabalho jornalístico é questionada.

Mas a quem cabe garantir um jornalismo de qualidade? Em uma primeira resposta, muitos diriam que às empresas de comunicação e a seus profissionais. Isso sem dúvida é verdade, mas não apenas. Como uma instituição central para as democracias, o trabalho da imprensa exige a contribuição de diferentes atores sociais, senão de toda a sociedade. Por isso, mais do que criticar, é necessário que cada um dos segmentos envolvidos exerça seu papel na qualificação do jornalismo.

No campo social, o fortalecimento do bom jornalismo – capaz de contribuir para a cidadania e para o desenvolvimento do país – exige, principalmente, um aprimoramento do diálogo entre gestores públicos, especialistas, representantes dos movimentos sociais e os comunicadores. Mais do que querer converter esses profissionais em militantes das causas que defendemos ou em meros “instrumentos utilitários” para transmissão das informações que nos interessam, o relacionamento entre atores sociais e jornalistas exige a construção de um diálogo ético e qualificado. Afinal, todos temos responsabilidades a cumprir. A seguir procuramos apontar, de forma sintética, os papéis de diferentes segmentos sociais:

### Estado

- Formular e implementar um legislações consistentes para regulação dos meios de comunicação, tendo em vista a garantia da liberdade de expressão e de imprensa e a definição de limites e responsa-

bilidades para a atuação dos diversos agentes.

- Ter ética nos investimentos realizados em publicidade estatal.
- Investir no fortalecimento do sistema público de comunicação.
- Garantir o pleno acesso à informação pública

### Grupos de Comunicação

- Assegurar condições de trabalho justas para os jornalistas.
- Apoiar e reconhecer os jornalistas que cobrem temas sociais e ligados ao desenvolvimento.
- Estimular a prática do jornalismo investigativo.
- Oferecer oportunidades de qualificação profissional.
- Garantir que a realidade local também esteja em foco no noticiário.
- Assegurar o “direito de resposta”.
- Instituir recursos como *ombudsman*, conselhos de leitores, códigos de ética, entre outros mecanismos de monitoramento do trabalho e garantia da qualidade.
- Implementar políticas de responsabilidade social corporativa que também envolvam os departamentos de jornalismo.
- Atuar com transparência nas relações com grupos políticos e/ou econômicos.

### Jornalistas

- Ter consciência dos limites impostos tanto pela formação

pessoal quanto pela formação acadêmica.

- Assumir efetivamente um compromisso profissional e ético na cobertura jornalística.
- Garantir em suas reportagens uma pluralidade de fontes de informação, de forma a fortalecer uma cobertura mais contextualizada.
- Fomentar nas redações a prática do jornalismo investigativo.
- Investir permanentemente em sua própria capacitação.

### Entidades de classe e instituições de aprimoramento profissional (Sindicatos, Associações, Federações, Institutos, etc)

- Manter ativa a mobilização pelos direitos trabalhistas.
- Fiscalizar as empresas e incentivá-las a assegurar condições de trabalho que viabilizem um jornalismo de qualidade.
- Possibilitar a constante capacitação dos jornalistas, oferecendo oportunidades e pressionando as empresas a fazê-lo.

### Universidades

- Incluir no currículo de graduação e pós-graduação em Comunicação e Jornalismo temas sociais e do desenvolvimento.
- Promover estudos e pesquisas sobre a interface entre Jornalismo e temáticas de cunho social e de desenvolvimento.

### Sistemas de responsabilização da mídia (observatórios de imprensa e outros)

- Monitorar regularmente o conteúdo editorial das empresas de comunicação.



### Foco na realidade

“Enquanto houver uma criança fora da escola, um jovem sem acesso à qualificação profissional, um menino carregando uma enxada no lugar de um lápis para ajudar a família a comer, será papel da imprensa mostrar essa realidade e perguntar se é isso o que queremos para nós. A resposta caberá a cada cidadão. Mas a obrigação de contar essas histórias é nossa, jornalistas.”

*Luciana Constantino, Jornalista Amiga da Criança, Folha de S. Paulo (Brasil)*

## Imprensa e desenvolvimento

84

Da mesma forma que mantém uma relação direta com os mecanismos que contribuem para a consolidação da democracia, a imprensa também desempenha um papel central quando estão em debate as políticas de desenvolvimento de um país. Ao observarmos o trabalho jornalístico a partir desta perspectiva, fica claro porque seu impacto nas sociedades contemporâneas vem sendo estudado, cada vez mais, por especialistas de um novo campo de conhecimento, chamado de “comunicação para o desenvolvimento”.

Trata-se de um conceito abrangente, no qual estão abrigadas as mais diversas manifestações comunicacionais, quando buscam incidir em aspectos sociais, culturais, econômicos e de sustentabilidade ambiental, para citar alguns exemplos. Nesse sentido, pode-se afirmar que os níveis de democratização e de liberdade de expressão e de imprensa de uma nação são também fatores determinantes para seu processo de desenvolvimento.

É o que afirma, por exemplo, o ex-presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn: “Uma imprensa livre não é um luxo. Ela está no núcleo do desenvolvimento equitativo. Os meios podem expor a corrupção. Podem se manter vigilantes em relação às políticas públicas, lançando luz sobre as ações governamentais. E permitem às pessoas exprimir suas diferentes opiniões sobre governança e reformas, além de contribuir na construção dos consensos públicos necessários às mudanças”.

Não por outra razão, o indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia e um dos formuladores do conceito de Desenvolvimento Humano, enfatiza: “a liberdade de imprensa exige a nossa mais forte defesa, entretanto a imprensa tem tanto obrigações quanto direitos. Na verdade, a liberdade de imprensa define ambos – um direito e um dever – e nós temos boas razões para lutar pelos dois”.

Entre as funções que cabem à mídia, no âmbito do desenvolvimento, vale lembrar aquelas que abordamos anteriormente: produção de informações contextualizadas no campo da cidadania; agendamento dos temas sociais relevantes; e controle social das instituições públicas.

### INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Quando observamos o debate sobre mídia e desenvolvimento a partir de um de nossos campos de interesse – os direitos de crianças e adolescentes –, um exemplo chama a atenção: a contribuição oferecida pela imprensa brasileira a essa agenda, a partir dos anos 1990. Desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a atividade jornalística passou a ocupar um papel central tanto na disseminação dos princípios estabelecidos pela nova legislação quanto na discussão sobre os progressos e deficiências das políticas públicas direcionadas a essa população.

Essa constatação não significa que a cobertura jornalística sobre infância e adolescência não continue apresentando limites ou equívocos. Mas o fato é que o interesse da imprensa sobre a temática cresceu vertiginosamente – e com repercussões muito positivas. O registro deste processo vem sendo feito, ano a ano, pelas metodologias de monitoramento e análise de mídia desenvolvidas pela ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância.

Ao longo de 2004, por exemplo, 45 diários brasileiros acompanhados pela Agência publicaram 131.617 textos que abordavam centralmente questões relativas ao público infanto-juvenil. Dez anos antes (1996), haviam sido identificados somente 10.540 notícias, veiculadas por esses mesmos jornais. Essa ampliação de mais de 1.000% no volume da cobertura sobre as questões prioritárias para os direitos das novas gerações é, por si só, um claro indicador de que o assunto ganhou relevância na esfera pública. Mas vale destacar também avanços relativos ao foco temático: pautas da área de Educação deixaram para trás a quinta posição, entre 20 assuntos monitorados pela ANDI em 1996, para consolidar-se no topo da lista – colocação muito mais adequada, convenhamos, no contexto de um país que pretende enfrentar as desigualdades sociais a partir de um modelo mais inclusivo de desenvolvimento. ■

- Promover uma leitura crítica da cobertura da imprensa.
- Desenvolver metodologias capazes de fortalecer a consciência do público, dos jornalistas e das empresas de mídia em relação às questões centrais da agenda social.
- Acompanhar sistematicamente os problemas estruturais da mídia.

### **Atores sociais (sociedade civil, empresas, agências internacionais, especialistas)**

- Ter transparência enquanto fonte de informação
- Ampliar e qualificar seu diálogo com os profissionais da notícia
- Atuar como um colaborador para a produção de informações qualificadas e não somente como relações públicas.
- Ter pró-atividade em relação aos espaços de opinião, produzindo artigos e incentivando outros atores a fazê-lo.
- Criar e oferecer oportunidades de qualificação aos jornalistas em relação aos temas e causas que defendem.

- Constituir prêmios de jornalismo e outras estratégias de reconhecimento ao bom jornalismo.

### **Sistema público e privado de ensino básico**

- Integrar à grade curricular do ensino básico conteúdos/disciplinas relacionados à leitura crítica dos meios de comunicação (educação para a mídia, educomunicação, etc)
- Promover uma articulação entre seus processos de ensino e extensão e o trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil e por veículos de comunicação.

### **Cidadãos e cidadãs**

- Formar e exercer uma leitura crítica e consistente dos conteúdos editoriais veiculados pelos meios de comunicação.
- Manter uma constante interação com as redações, por meio de cartas, e-mails, telefonemas e outros recursos. ■



## **Reconhecimento público**

*No Brasil, diversas iniciativas buscam reconhecer e estimular a produção de reportagens com foco no desenvolvimento social e humano. Meio ambiente e educação, por exemplo, são temáticas de concursos como o Prêmio Docol Ministério do Meio Ambiente de Jornalismo e do Prêmio IGE de Jornalismo, desenvolvido pela Fundação Lemann.*

*Outro exemplo interessante é o diploma Jornalista Amigo da Criança, concedido pela ANDI a profissionais de comunicação com reconhecida atuação na cobertura qualificada de assuntos relacionados ao desenvolvimento da infância e da juventude. Atualmente 326 profissionais de todo o Brasil são diplomados – um reconhecimento ao exercício jornalístico que se referencia nos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.*

[ COMUNICAÇÃO ]

86

# Construindo um diálogo com a imprensa



## Não perca de vista

*O entendimento sobre os conceitos e características do trabalho desses profissionais pode contribuir diretamente para que nossa incidência sobre o Orçamento Público e sobre o Legislativo seja potencializada e ganhe maior repercussão na sociedade.*

Ter visibilidade na imprensa é um dos caminhos para alcançar legitimidade perante a sociedade, é existir, ter voz e fortalecer a possibilidade de atrair novos parceiros. Mais do que isso: é contribuir com informações qualificadas para que a imprensa possa abordar de forma adequada os assuntos que impactam a sociedade como um todo, denunciando as questões que afetam a realidade social e também apontando soluções para os problemas do País.

Instituições públicas, privadas e movimentos sociais já perceberam a importância de fazer uma aproximação estratégica em relação aos veículos de comunicação, fortalecendo o papel da sociedade civil como fonte de informação e ampliando sua influência sobre outros setores da sociedade. Por isso, muitos desses grupos vêm buscando, cada vez mais, compreender os mecanismos de funcionamento da imprensa.

Como instituição que tem uma grande responsabilidade social e o dever de colocar o interesse público em primeiro plano, a imprensa pode ser uma parceira de grande relevância nas ações de incidência política e controles social das políticas públicas. Para isso, além de conhecer mais de perto os processos que envolvem a produção jornalística, é necessário também formar uma visão crítica sobre o trabalho dos jornalistas, fomentando a partir daí o diálogo e a colaboração com esses profissionais.

Um fator que não podemos perder de vista, entretanto, é que, por trás da cobertura realizada por jornais, rádios, tevês e sites, existem muitas vezes interesses legítimos (jornalísticos, comerciais, políticos, etc) das próprias empresas de comunicação – tal questão precisa ser reconhecida e levada em conta no momento de construirmos uma relação de parceria com a imprensa. Da mesma forma, é preciso lembrar que a matéria-prima do jornalismo é a notícia e é nelas que o trabalho dos jornalistas está focado – nesse sentido, esses profissionais não devem ser vistos como meros instrumentos para divulgação das nossas informações.

Isso não impede, contudo, que os assuntos que digam respeito à atuação dos conselhos e ao controle social do orçamento e das políticas públicas, por exemplo, não sejam de interesse dos profissionais da notícia. Pelo contrário, para os jornalistas será certamente interessante contar com o apoio de fontes de informação qualificadas em temas como orçamento público, direitos humanos, políticas sociais, infância e adolescência, entre outros. E é aí que os conselheiros e representantes dos movimentos sociais têm um relevante papel a desempenhar.

Mas quais as possíveis estratégias para promover uma aproximação profissional junto aos meios de comunicação? Quais os instrumentos de que podemos dispor para fazer chegar aos jornalistas as informações que julgamos relevantes? Quais as posturas e atitudes que conselheiros e lideranças sociais devem assumir para que se tornem fontes de informação qualificadas?

O primeiro passo é certamente a construção de um diálogo sistemático. Mas há algumas orientações que podem ser úteis quando construímos estratégias de mo-

bilização da imprensa. Da mesma forma, vale lembrar que estabelecer uma comunicação com a sociedade não depende apenas da parceria com a mídia. Há muitas situações, nas quais outros recursos de comunicação podem ser mais interessantes. É o que passaremos a tratar nas próximas páginas.

### PLANO DE COMUNICAÇÃO: INÍCIO DO DIÁLOGO

Uma importante estratégia para a construção de uma relação ética e profissional com a imprensa é a elaboração de um plano de comunicação, documento que contém as metas que a instituição deseja alcançar na área de comunicação. O plano de comunicação deve ser entendido como a definição dos objetivos, metas e estratégias que a organização, no caso os conselhos, vão utilizar para obter a visibilidade de suas ações junto à mídia e à sociedade.

Em síntese, no processo de construção do plano deve-se buscar responder as seguintes questões: Por que comunicar? Para que comunicar? Com quem comunicar? O que comunicar? Como comunicar? Quem comunica? Qual(is) o(s) público(s)-alvo?



### Mídia e conselhos

Grande parte das orientações e sugestões apontadas neste capítulo de nossa publicação foram extraídas do documento Mídia e Conselhos – um guia para encurtar a distância entre Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e a sociedade, realizado pela ANDI e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O guia pode ser acessado em sua íntegra no endereço eletrônico [www.oficinadeimagens.org.br](http://www.oficinadeimagens.org.br), no link downloads.



### O que é notícia?

Para a imprensa considerar que um fato pode virar notícia, existem alguns critérios relevantes:

- Proximidade do fato com o público leitor.
- Número de pessoas atingidas.
- Desdobramentos do fato;
- Novidade, atualidade e curiosidade, entre outros.

## Informações sempre à mão

Se você quer atender bem a imprensa, lembre-se que os jornalistas estão sempre correndo contra o tempo e precisam de informações objetivas e com credibilidade, por isso, tenha sempre dados à mão: pesquisas, diagnósticos, estatísticas sobre crianças, adolescentes, programas e políticas públicas. Com isso, além de você contribuir para uma matéria mais contextualizada, sua instituição se qualificará para ser uma boa fonte.

Algumas organizações fazem pesquisas com regularidade e possuem dados sobre crianças e adolescen-

tes e sobre o trabalho da imprensa nessa área. Entre elas, podemos citar: Unicef, ANDI, Oficina de Imagens, Unesco, Conanda, Secretarias Estaduais e Municipais, entre outras. Vale a pena ficar atento aos sites e informativos dessas organizações.

Outra dica interessante é manter sempre por perto exemplares da Constituição Federal, do ECA e demais legislações relacionadas à crianças e adolescentes e à área social. Elas poderão ser úteis ao contextualizarmos informações repassadas aos jornalistas. ■



## Parcerias na comunicação

Há ainda outras duas parcerias interessantes que sua instituição poderá fazer na área de comunicação:

- *ONGs que trabalham na perspectiva da democratização da informação e da qualificação do trabalho jornalístico – podem contribuir no trabalho de mobilização social e também servem como ponte entre a sua instituição e a imprensa. Muitas dessas instituições possuem também canais próprios de comunicação – como sites, revistas e periódicos.*
- *Poder público – Recorrer à estrutura do poder público, por meio das assessorias de comunicação das prefeituras e governos de estado e federal, pode ser outra alternativa. Os conselhos podem solicitar este suporte. Para isso, é importante que os conselheiros estejam bem alinhados em relação às posições que suas instituições vão tomar diante de fatos polêmicos e garantam que, em ações de controle social, as notícias que envolvam denúncias e críticas ao próprio Poder Executivo também sejam tornadas públicas. Utilizar esta estrutura pode ser uma boa saída para os conselhos, que muitas vezes não têm condições de montar uma assessoria, mas, sem dúvida, é importante estar atento, em virtude dos interesses envolvidos.*

88

Como exemplos de estratégias podemos apontar o lançamento de um relatório sobre o monitoramento da execução orçamentária do município ou a divulgação de informações sobre problemas relacionados à implementação de uma política pública. Mas é importante ter sempre em mente quais são, no âmbito das informações que estamos querendo compartilhar com a imprensa, as questões que podem configurar uma notícia.

No plano de comunicação, é importante também prever se a instituição contará com um profissional (jornalista) para o atendimento à imprensa ou uma comissão para essa área. Afinal, se você pensa em convocar a imprensa, é preciso que alguém a receba bem e tenha informações qualificadas e organizadas para dar, no menor espaço de tempo possível.

Caso a instituição não tenha condições financeiras para contratar um jornalista, pode valer-se da parceria com as universidades e procurar um estagiário de jornalismo. Nesse caso, é necessário que a instituição de ensino superior também disponibilize um professor para supervisionar o estágio.

Definida a pessoa que vai ficar em contato com a mídia, é interessante estabelecer reuniões periódicas com todos os setores da instituição, para verificar possibilidades de pauta para a imprensa e analisar como está a visibilidade da instituição e o impacto que tem gerado na cobertura da imprensa.

Também é interessante, quando o conselho tiver condições para isso, criar mecanismos internos

de comunicação, como boletins (pequenos informativos, geralmente em poucas páginas) que podem ser distribuídos dentro da instituição, para que as informações sejam socializadas da melhor maneira possível.

Por fim, não esquecer um ponto importante. O plano de comunicação tem que levar em conta o orçamento da instituição e o que ela pode fazer na área de comunicação a partir dele. Ou seja, não adianta pensar em fazer uma revista mensal, se o orçamento só dá para um jornal mural que pode, inclusive, ser mais eficiente, dependendo do público que a instituição quer atingir.

### VÁRIOS VOZES, UM MESMO DISCURSO

Antes de procurar a imprensa ou fazer algum trabalho de comunicação com a comunidade, os integrantes do conselho ou entidade devem discutir sobre os dados que possuem e entrarem num consenso sobre os posicionamentos a serem tomados. É preciso que haja uma posição oficial de todos, um discurso comum que deve se sobrepor às opiniões pessoais. Ou seja, apenas a posição oficial da instituição deve ser divulgada para a imprensa.

A realização de reuniões periódicas é um importante recurso na hora de afinar o discurso, pensar na melhor maneira de repassar informações à imprensa e dirimir quaisquer dúvidas em relação a qual posição deve ser adotada.

Nesses encontros, vale a pena discutir as matérias recentemente veiculadas sobre o tema infância/adolescência e a atitude que a instituição tomará diante daquele fato. Vale também realizar capa-



citações sobre temas como ECA, controle social, participação, etc, e estabelecer um contato periódico com atores ligados à sua instituição, com o objetivo de trocar informações. Outra estratégia relevante é definir quem na instituição será responsável por falar sobre uma determinada questão. Por exemplo: no caso do conselho de direitos, qual será o conselheiro responsável por tratar de temas que envolvam a relação entre o conselho e o Poder Legislativo?

Além disso, também é possível discutir como a sua instituição divulgará determinados dados que possui e que outras fontes poderá indicar aos jornalistas sobre o assunto em questão, para que as matérias produzidas pela imprensa sejam mais qualificadas e os jornalistas percebam que nessa área ninguém trabalha sozinho, mas em rede.

## Relacionamento produtivo

A qualidade da cobertura jornalística sobre um tema não é responsabilidade só dos profissionais de imprensa. As fontes têm um papel fundamental nesse processo. Elas devem ter consciência de que a informação é um bem público e que, portanto, precisa ser compartilhada com a sociedade. A seguir, algumas orientações para que esses atores possam melhor desempenhar sua missão.

- Qualquer pessoa pode, a princípio, ser uma fonte para a realização de uma matéria jornalística. Ou seja, mesmo não sendo um gerente, presidente, diretor ou acadêmico, um cidadão pode ser considerado fonte qualificada para ser ouvido por um jornalista. Nas ações de incidência política e controle so-

cial, no entanto, é importante lembrar que, como se trata de ações que muitas vezes envolvem contextos e disputas políticas, a fonte precisa ter credibilidade, informações confiáveis e respaldo político da sua instituição para ser reconhecida.

- É fundamental uma maior aproximação das fontes com os formadores de opinião. As fontes devem ser mais pró-ativas, pautando a mídia, conversando com jornalistas pessoalmente e chamando a atenção para questões como a violação dos direitos de crianças e adolescentes, para os sucessos e falhas na execução de políticas públicas, para a carência de recursos orçamentários para uma determinada ação governamental.
- Procure manter uma lista de endereços atualizada com nomes de profissionais de comunicação responsáveis pela cobertura da área social e de outras áreas de interesse do conselho.
- É fundamental aproveitar e identificar espaços apropriados para a divulgação das suas informações, como colunas nos jornais impressos e programas de rádio e tevê. Meios de comunicação comunitários, jornais de bairro e até mesmo programas de cunho policialesco não devem ser desprezados.
- Evite preconceito contra veículos pequenos e profissionais desconhecidos. Além de, às vezes, eles conseguirem chegar melhor ao público que você quer atingir, há uma rotatividade grande entre os jornalistas. Esse mesmo profissional desconhecido pode estar ou-



### Para saber mais

*Ao final desse capítulo você poderá encontrar um glossário com termos e expressões usadas pelos jornalistas para facilitar o seu diálogo com a imprensa. Algumas dessas expressões podem ser diferentes, dependendo da região, mas a maioria se aplica a todo o país.*



### Momentos estratégicos

*Como o processo de elaboração e aprovação do orçamento tem, como vimos, etapas bem definidas, isso pode facilitar o planejamento dos momentos estratégicos de mobilização dos jornalistas e comunicadores. Ou seja, como já sabemos de antemão que até o dia 15 de dezembro o Legislativo precisa votar o Plano Plurianual (PPA), o plano de comunicação pode prever um contato mais sistemático com a imprensa durante esse período, com o objetivo de repercutir as propostas que estejamos defendendo no PPA. Por isso, vale estar atento ao calendário do processo orçamentário no momento de construir o plano.*



## Arquivo de notícias

*É sempre bom que o conselho tenha todas as matérias publicadas sobre seu trabalho ou sobre assuntos de seu interesse, guardadas de forma organizada. Isso vai formando a memória da instituição. Você pode criar pastas com os recortes das matérias, identificando o jornal em que foram publicadas, o dia e a página. Isso também pode ser feito com a gravação de programas e reportagens de televisão ou rádio.*

90

*É possível separar a pasta por jornal, por tema ou por ano. Estabeleça um critério e siga-o. Os jornalistas que trabalham a comunicação nas organizações costumam fazer esse trabalho de clippagem (seleção e recolhimento) das matérias e o produto final organizado é chamado clipping (veja mais no glossário, na página 95).*

- tro dia em um grande veículo e será bom para você ter tido uma relação profissional e de respeito com ele.
- O conselheiro deve ter o cuidado de, ao ocupar espaço nos meios de comunicação, falar em nome da instituição, evitando a excessiva personalização, que prejudica a institucionalização do órgão.
  - A fonte deve estar apta a contextualizar dados de acordo com a realidade de seu estado ou município e oferecer material diferenciado aos veículos de determinada região.
  - Entender de que forma seu trabalho se articula com outras ações dirigidas à infância e à adolescência ou às políticas sociais, por exemplo, é um requisito para ser uma boa fonte da área. Portanto, é preciso conhecer temas como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, o processo orçamentário e as etapas de realização de uma política pública.
  - Aproveite o contato com o jornalista para fornecer informações interessantes e indicações de fontes para outras matérias na sua área.
  - É recomendável que os conselhos atuem para mudar o foco da cobertura: do atendimento de casos individuais para o acompanhamento das atividades em que são discutidas e avaliadas suas ações e formuladas políticas para cada localidade. Dessa forma, é possível chamar a atenção para problemas existentes, mobilizar a cobrança de soluções e divulgar boas experiências realizadas. Essa também é uma maneira eficiente de dar transparência às atividades dos conselhos.
  - Independentemente de conceder ou não entrevista, sugerir fontes de outras áreas para dar informações complementares e manter bancos de dados atualizados *online*, quando há recursos para tanto, pode enriquecer – e muito – a cobertura. A internet pode ser um canal muito útil, desde que o conselho consiga manter um *site* com informações atualizadas.
  - Reflexões por parte de quem atua na área são importantes. As fontes devem dar retorno aos jornalistas quando houver equívocos nas matérias e elogiar quando a cobertura for correta.
  - Nunca peça ao jornalista para ver o texto antes dele ser publicado. Parece que você está desconfiando da sua capacidade de escrever. É possível, porém, se colocar à disposição para fornecer mais dados ou tirar dúvidas do jornalista na hora da edição. E sugerir algum enfoque para a reportagem.
  - Estimule que especialistas sobre o tema escrevam artigos e dêem entrevistas. Quanto mais fontes qualificadas da área estiverem presentes na mídia, mais informações os repórteres terão para fazerem novas matérias mais aprofundadas.
  - Ao programar um evento, fixe um horário para falar com a imprensa, reservando tempo, de preferência antes do início das atividades.

- A imprensa sempre faz matérias ligadas a eventos sazonais (procissões, festas religiosas, Carnaval, Páscoa, Natal...) e datas significativas (Dia das Crianças, Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, aniversário do ECA). Procure fazer um calendário anual desses eventos, identificando aqueles nos quais você pode envolver sua instituição e convidar a imprensa.
- Os jornalistas chamam de fontes oficiais aquelas ligadas ao governo ou que são indicadas pelas assessorias de imprensa.
- A lei assegura aos jornalistas o direito de manter o sigilo da fonte, ou seja, não revelar quem lhes deu determinada informação (ao que se denomina "informação em off"). Isso é algo que você pode usar a seu favor, caso seja fonte de uma matéria em que a denúncia que fizer possa causar-lhe algum prejuízo. Mas é sempre melhor e mais seguro não abusar do off. Analise com cuidado o momento para dar uma informação utilizando essa prerrogativa e os riscos que você correrá.
- Tenha um banco de fontes em sua instituição com o nome, contato, cargo e local de trabalho de várias pessoas e/ou de instituições que lidam com o tema da infância/adolescência e que podem dar informações importantes e ricas para qualificar e contextualizar uma matéria. Aos poucos, esse banco vai crescer e a parceria entre todos vai se ampliar, criando uma relação de credibilidade. Lembre-se, porém, de perguntar a esses atores, se eles querem fazer

parte de seu banco de fontes e estão dispostos a serem contactados pela imprensa.

## NA HORA DA ENTREVISTA

- É fundamental estar bem preparado para conceder uma entrevista. Ao ser procurado, pergunte ao jornalista qual será o assunto e, se possível, quais serão as perguntas. Essa noção sobre o teor da conversa e sobre o veículo para o qual ele trabalha é o ponto de partida para uma boa preparação.
- Lembre-se que o fator tempo deve ser levado em conta sempre. Quando o jornalista necessita de uma informação, normalmente não dispõe de muito tempo para esperar. Por isso, procure responder logo. Caso não se sinta seguro, informe ao profissional de comunicação que não domina aquele assunto específico. Nesse caso, é importante indicar – como já apontamos anteriormente – outras fontes para a temática em questão.
- Vá para a entrevista preparado para responder às mais diversas perguntas, inclusive aquelas que são irônicas, mal-formuladas e até agressivas, às vezes (por exemplo: "o senhor não acha que o Estatuto protege demais esses delinquentes juvenis?").
- Esteja sempre com muitos dados e material de consulta à mão, que podem ser úteis. Mas seja objetivo nas repostas e se houver algo que você não domina, indique outras fontes.
- Evite usar termos muito técnicos ou jargões, que são palavras conhecidas apenas por quem é



## Impactos da comunicação

*Se você conseguir fazer um bom trabalho de comunicação, conseguirá:*

- Dar visibilidade e transparência às ações de sua instituição.
- Tornará público o compromisso com o direito à comunicação e o acesso da sociedade a informações de qualidade.
- Conseguirá mais apoio da comunidade, de outras instituições e do governo, que verão a seriedade de suas ações.
- Cumprirá um papel educativo de orientar a sociedade sobre os direitos de crianças e adolescentes.
- Possibilitará que as demandas da sociedade civil em relação ao orçamento ganhem visibilidade.
- Conseguirá amplificar o debate sobre Projetos de Lei, de interesse da instituição, que estejam tramitando no Legislativo.

91



## Exposição da imagem

*Quando focalizar um fato que possa estigmatizar alguma criança e/ou adolescente ou causar algum dano de ordem psicológica ou moral a ela, oriente o jornalista e o fotógrafo (se houver) com relação à proteção da imagem e do nome dessa criança e/ou adolescente. Mostre o que o ECA prevê como penalidade e informe-os sobre a importância de manter a dignidade e a privacidade desse público.*



## O dia seguinte

92

*No dia seguinte à entrevista, não espere ver veiculada a íntegra do que você falou, afinal, a matéria que o repórter produziu passa por uma edição – que depende do espaço ou tempo disponibilizados pelo veículo àquele determinado tema. O imediatismo e a pressa dos veículos de comunicação em obter respostas resultam, às vezes, na edição de informações parciais, incompletas e até descontextualizadas. É bom ficar em permanente contato com as redações.*

*Ocorrendo problema, procure discuti-lo em primeiro lugar com o jornalista que fez a matéria (evite ir logo a seu chefe), explicando o que não foi bem divulgado. É possível enviar material com os dados e conceitos corretos, procurando manter as portas abertas sempre.*

### Erros e acertos

*No caso de equívocos grosseiros, que vão gerar problemas para a imagem do conselho ou da criança e do jovem citados na reportagem é preciso estar atento à Lei de Imprensa e estudar a possibilidade de retratação no veículo de comunicação. Caso o conselho não disponha de departamento jurídico, pode pedir apoio nas organizações que ofereçam serviços advocatícios.*

*Por outro lado, se uma matéria ficou boa, se foi além de suas expectativas, é simpático enviar uma correspondência parabenizando.*

- da área. Se não tiver outro jeito, use o termo, mas explique-o.
- Nunca assuma um ar de superioridade durante as entrevistas. Mesmo que você seja um expert no assunto. Isso pode atrapalhar o início de um diálogo que poderá render frutos para você, para o veículo de comunicação e para a sociedade.
- Quando der entrevista sobre políticas públicas, é importante deixar claro os responsáveis pelas ações, quem pode fiscalizar, os prazos para execução e conclusão dos projetos e de onde vem os recursos públicos
- Dê preferência a entrevistas pessoais, nas quais você encontrará o repórter; assim os ruídos e problemas de comunicação serão bem menores que nas entrevistas por telefone.
- Quando for necessário falar por telefone com algum repórter que você não conhece, porém, peça alguns minutos para retornar a ligação. Nesse intervalo, cheque a identidade de quem está do outro lado da linha e a publicação para a qual trabalha, além de aproveitar para deixar dados e informações sobre o tema da entrevista à mão.
- No caso de entrevistas para a televisão, seja o mais objetivo possível, caso contrário sua fala poderá ser cortada e a parte mais importante ficar de fora. Procure olhar para a câmera e para o repórter – afinal, você está falando para o público também. E, por fim, evite usar roupas listradas e com xadrez, que geram um efeito ruim no vídeo.
- Se a entrevista for para rádio ou tevê, procure falar devagar e pronunciando bem as palavras, para evitar confusão e falta de entendimento por parte do público. No caso específico do rádio, ao fechar a entrevista procure fazer um resumo de tudo que disse e repetir algum dado mais importante, como número do telefone ou endereço do site.
- No caso de entrevista coletiva, seja cauteloso! Só convoque coletivas quando o assunto for realmente sério. A idéia é reunir o maior número de repórteres que for possível, para dar informação a todos ao mesmo tempo. É aconselhável entregar a cada um resumo do que será dito e alguns dados ou estatísticas que lhes serão úteis na edição.
- Durante a entrevista coletiva, quem convocou a imprensa começa oferecendo algumas informações principais sobre o tema, para só depois abrir para as perguntas dos repórteres – eles podem se inscrever antes e fazer a pergunta por ordem de inscrição ou simplesmente levantar a mão e o entrevistado responder um a um.
- De acordo com o perfil do veículo para o qual você dará a entrevista, será possível aprofundar-se mais no tema – ou não. Por isso, é importante verificar bem o público desse veículo.

## Mídia alternativa: diálogo com a sociedade

Quando se fala de imprensa, não podemos pensar apenas na chamada Grande Mídia, formada por

grandes redes de jornal, rádio e televisão. Muitas vezes as chamadas mídias alternativas conseguem ter uma abrangência maior sobre o público que queremos atingir. Quem trabalha com comunicação nas organizações deve estar atento a essa questão.

Se precisamos falar com uma determinada comunidade sobre hábitos de higiene, por exemplo, muitas vezes o melhor caminho pode ser procurar a rádio comunitária. Nada impede que também sejam procurados veículos da Grande Mídia para reforçar a mobilização, mas certamente nos meios comunitários você conseguirá maior espaço e atenção para sua demanda.

Entre as possíveis mídias alternativas, podemos citar:

**Rádios comunitárias** – Programação produzida pelas pró-

prias pessoas da comunidade, com estrutura simples e alcance menor, mas público definido.

**Jornais escolares** – Feitos por estudantes em suas escolas. Pode ser um veículo interessante para você divulgar mensagens ligadas aos direitos das crianças e adolescentes de forma leve e criativa.

**Jornal mural** – Pode ser usado para divulgar informações para o público interno (da instituição) e externo (comunidade). É preciso organizar as informações por seções e de maneira a facilitar a leitura. Escolha um nome bem criativo e procure um local adequado para colocar o mural, dependendo do público que se quer atingir. Você pode produzir o jornal mural a partir de um pedaço de cortiça coberto por feltro e emoldurado com madeira ou ainda usando materiais reciclados.

---

**Muitas vezes, as chamadas mídias alternativas conseguem ter uma abrangência maior sobre o público que queremos atingir.**

---

## Você conhece os profissionais de uma Redação?

**Direção** – É quem define a linha editorial do veículo de comunicação. Ou seja, se o veículo é mais voltado à política ou economia, por exemplo; se valoriza fatos mais sérios e de interesse público ou é mais sensacionalista. É também a responsável final pelo que é veiculado ou publicado.

**Chefia de Redação** – Coordena o trabalho de todos os editores e decide – às vezes junto com a Direção – quais os destaques do noticiário. O que é mais importante e terá mais espaço.

**Editores** – São os responsáveis pelas editorias, ou seja, pelas seções do jornal, como Economia, Política, Esportes, Cultura. Eles chefiam os repórteres, redatores e fotógrafos e editam o material produzido por eles. Obs: Os jornais também possuem os subeditores, que ajudam os editores nesse trabalho.

**Repórteres** – São os profissionais que vão em busca das informações, entrevistam as fontes e escrevem a primeira versão do texto. Quando o veículo de comunicação possui redator, às vezes o texto do repórter é retrabalhado por esse profissional, antes de ser enviado ao editor.

**Redatores** – São aqueles que escrevem os textos dos jornais, telejornais e informativos do rádio. Mas nem todos os veículos de comunicação possuem redatores. O repórter muitas vezes faz o trabalho de buscar as informações e escrever o texto.

**Colaboradores** – São profissionais (juristas, médicos...) que escrevem periodicamente para um jornal ou falam para uma emissora de rádio ou televisão sobre um assunto que dominam. A relação deles com o veículo de comunicação, varia muito. Podem ser empregados ou receber apenas por colaboração.

**Colunistas** – Nem sempre são jornalistas, mas especialistas no assunto sobre os quais escrevem ou comentam. Possuem espaço fixo no jornal.

**Conselho Editorial** – Órgão consultivo que define, junto com a Direção do veículo de comunicação, sua linha editorial. Dependendo do veículo, se reúnem periodicamente para discutirem sobre a qualidade do trabalho jornalístico. ■

**Boletim impresso** – Publicação da instituição com produção periódica. Em geral, mensal. Deve ser fruto da participação de todos, aberto a críticas e sugestões. Como é um jornal, deve ter um editorial, com a posição da instituição sobre os assuntos que serão tratados ali, pelo menos uma matéria central e um expediente, espaço que contém o nome do jornalista responsável (profissional obrigatório por lei, sob pena de multa) e a equipe que o produz, além do nome da instituição, endereço, telefone e a gráfica onde está sendo impresso.

**Boletim eletrônico** – Pequeno jornal distribuído por e-mail para a rede de contatos ou disponibilizado no *site* da instituição. Para produzi-lo é bom levar em conta um público de maior poder aquisitivo ou que tenha acesso a um computador – caso contrário, não funcionará.

**Página na internet** – Não é difícil produzir uma página e divulgá-la na internet. Existem programas ensinando passo a passo

---

**O rádio pode ser um excelente meio para comunicar as iniciativas e ações promovidas pelo conselho, especialmente em função de seu alcance em todas as classes sociais**

---

como fazê-la e você os encontra na própria Internet, gratuitamente. Lembre-se de não encher a página com muitas imagens, porque a torna pesada, lenta, na hora de ser acessada. Os textos devem ser curtos e indicar outros links de parceiros, com informações mais aprofundadas. Tenha sempre muitos dados e atualize periodicamente a página, para que se torne sempre uma fonte de consulta. Não esqueça também de cadastrá-la nos *sites* de busca, como Google e o Cadê. Logo, quando alguém digitar “direitos da criança”, ela vai ser uma das que vai aparecer.

Outras alternativas de baixo custo são os **sistemas de som**, montados em carros ou bicicletas, postes e feiras, que podem ter programação gravada ou ao vivo; os varais, para divulgar informes rápidos, de no máximo uma semana, em papéis resistentes que são pendurados, como as roupas em um varal, em locais estratégicos e a **panfletagem**, com distribuição de folders, folhetos e materiais diversos de divulgação em locais de grande circulação. É importante, neste caso, contar com alguém preparado para responder perguntas do público sobre o trabalho da instituição.

Além de todas essas possibilidades, não descarte as **palestras** em escolas e associações comunitárias, igrejas e clubes de serviço como Rotary, Lions e Maçonaria. Só procure deixar claro que sua instituição não é vinculada diretamente a elas – que estão sendo parceiras na luta pelos direitos da criança e do adolescente. ■

## Nas ondas do rádio

O rádio pode ser um excelente meio para comunicar as iniciativas e ações promovidas pelo conselho, especialmente em função de seu alcance em todas as classes sociais. Além disso, ele é muito ágil, sendo capaz de informar quase ao mesmo tempo em que o fato está ocorrendo. Por isso, conquista tantos ouvintes.

Quer mais uma vantagem? Ele tem várias horas de programação diária e pode divulgar sua mensagem em programas diversos. Por isso, é bom ficar atento à programação das emissoras e enviar notícias e sugestões de pauta para aquela que tiverem o perfil adequado para abordar os assuntos que você considera prioritários. Lembre-se que os noticiários do rádio geralmente vão ao ar nos horários de maior audiência.

### Outros espaços

Outra dica é articular com a direção da rádio a veiculação de spots (pequenos comerciais) sobre temas sociais e de interesse público. Existem hoje instituições que oferecem gratuitamente esse tipo de conteúdo para o rádio, você pode pesquisar esse tipo de iniciativa pela internet. Um exemplo é o Unicef, que realiza o projeto *Rádio pela Infância* ([www.unicef.org/brazil/radio.htm](http://www.unicef.org/brazil/radio.htm))

O conselho pode também produzir o seu próprio spot para rádio e realizar campanhas com o tema social de sua preferência. Para isso, no entanto, é necessário conseguir o apoio de um radialista ou profissional especializado. ■

## Glossário

**Artigo** – Texto jornalístico que traz a interpretação ou opinião do autor sobre determinado assunto. Não é de autoria exclusiva de jornalistas.

**Box** – Texto complementar de uma reportagem, que pode trazer informações como o perfil do personagem focado ou esclarecer termos difíceis.

**Caderno** – Conjunto de páginas que trata de assuntos (editorias) específicos ou ainda das reportagens mais importantes de uma edição.

**Chamada** – Informação resumida de um assunto, localizada na primeira página de um jornal, revista ou caderno, para atrair a leitura. No caso de telejornais a chamada das matérias é feita pelo apresentador, no início do telejornal.

**Clipping** – Publicação que contém notícias veiculadas nos meios de comunicação sobre determinado assunto, empresa ou pessoa. A matéria pode ser recortada do próprio veículo impresso, tendo-se o cuidado de manter nome do veículo, editoria, página e dia em que foi publicada. O clipping também pode ser eletrônico, contendo em fitas de vídeo, fitas cassetes, cds e/ou dvds as notícias veiculadas em rádio e/ou tevê.

**Cobertura** – Captação de material (informações, entrevistas e fotos) sobre um fato, realizado pela equipe de reportagem.

**Deadline** – Prazo final para o fechamento de uma edição ou conclusão de uma reportagem.

**Diagramação** – Previsão do desenho gráfico de uma página em que são mostrados tamanhos dos textos e a localização das fotos e ilustrações.

**Edição** – Processo de acabamento do material informativo. Também se refere ao noticiário pronto que será impresso nos jornais ou veiculado na tevê e na emissora de rádio.

**Editoria** – As redações jornalísticas se dividem em editorias, setores que reúnem os jornalistas que apuram, redigem e editam as notícias e informações que serão veiculadas em órgão da imprensa (jornal, rádio, tevê, internet...). As editorias são

distribuídas pela área de cobertura: Esportes, Política, Economia, entre outras.

**Editorial** – Artigo publicado geralmente no primeiro caderno de jornais ou revistas, que reflete a linha editorial do veículo. A opinião da direção do veículo sobre determinado assunto. Pode haver mais de um editorial por jornal.

**Em off** – Abreviatura de *off the record*, ou informação confidencial dada por um entrevistado ao jornalista, com a condição de não ser publicada.

**Expediente** – Espaço onde são publicados os nomes dos editores, endereços e telefones para contato com o veículo de comunicação.

**Externa** – Gravação fora do estúdio da tevê.

**Gancho** – Algum assunto que, geralmente, faz parte do interesse público, no qual o jornalista se ampara para produzir e veicular determinada matéria. Também pode significar uma informação coletada em alguma notícia e que pode gerar novas reportagens.

**Fechamento** – Etapa de encerramento da produção dos noticiários, quando a edição é enviada para a gráfica ou está pronta para ser veiculada nos jornais de rádios e tevês.

**Intertítulo** – Pequeno título colocado no meio do texto para separar uma parte importante da matéria e dar leveza à diagramação.

**Ilha de edição** – Conjunto de equipamentos necessários para a edição de um programa de rádio e tevê.

**Lauda** – Folha padronizada para os textos das reportagens. Com a edição eletrônica, as laudas quase não são mais usadas.

**Legenda** – Texto curto que explica uma foto ou ilustração.

**Lide** – Introdução do texto jornalístico, que vem no primeiro parágrafo. Reúne o que há de mais importante na notícia. Deve responder às per-

## Glossário

96

guntas básicas: Quem? O que? Quando? Onde? Como? Por que?

**Mailing** - Relação das informações sobre veículos de comunicação, com nomes, telefones, fax, e-mails, cargos e editorias dos jornalistas de jornais, revistas, emissoras de rádio e tevê.

**Manchete** – Título da principal reportagem do jornal ou revista, publicado na primeira página. É também a principal reportagem de cada página.

**Matéria** – Conteúdo de uma notícia ou reportagem.

**Notícia** – É o relato de um fato. Não é o fato propriamente dito, mas o olhar, a interpretação de um jornalista sobre o fato.

**Olho** – Texto curto e em destaque, localizado, geralmente, entre as colunas do corpo da notícia, que ressalta algum aspecto importante da matéria.

**Pauta** – Assuntos previstos na cobertura jornalística e que podem virar uma notícia. A pauta é um roteiro que contém, inclusive, a indicação ou sugestão sobre como deve ser tratado o tema e as pessoas que podem ser entrevistadas. É captada pelo pauteiro (profissional que está sumindo das redações e seu papel sendo assumido pelo editor) e discutida por toda a equipe.

**Pingue-Pongue** – Forma de publicação de uma entrevista em que as perguntas e respostas são veiculadas.

**Pirâmide invertida** – Técnica de se estruturar um texto de modo que as informações mais importantes sejam colocadas nas primeiras linhas (lide).

**Ponto eletrônico** – Pequeno fone de ouvido usado entre os profissionais de tevê, que traz comunicação direta entre seu portador e o controle mestre.

**Reportagem** – Ato de adquirir informações sobre um assunto e transmiti-las ao público pelos noticiários. Se diferencia da notícia por ser o relato aprofundado de um fato, com ênfase nos porquês desse fato e sua contextualização.

**Retranca** – Texto complementar da matéria principal. Também equivale ao nome dado a determinada matéria, para que possa ser identificada por todos os profissionais envolvidos em sua edição e veiculação.

**Release** – Texto de formato jornalístico, realizado por jornalistas que trabalham nas assessorias de imprensa, e distribuído para a imprensa, sobre o assunto ao qual se pretende dar divulgação. Respeita a linguagem dos diferentes veículos.

**Standard** – Formato padrão dos jornais brasileiros. Mede 54 x 33,5cm. O tamanho tablóide é a metade do Standard.

**Stand by** – Reportagens que podem ser veiculadas em qualquer época, sem preocupação com a data. Também são chamadas de textos ou matérias de gaveta ou matérias frias.

**Suíte** – Texto jornalístico que desdobra uma notícia já publicada no dia anterior em qualquer órgão de imprensa.

**Teleprompter ou TP** – Guia para os apresentadores de telejornais; trata-se de um aparelho onde passa o texto a ser lido durante o noticiário.

**Texto final** – Matéria apurada, redigida, editada e pronta para a publicação.

**VT** – Matéria de TV com a presença do repórter. Um VT com reportagem editada tem as imagens, a narração (off), o discurso indireto (fulano disse que) e o discurso direto (fala dos entrevistados).

Fonte: *Mídia e Conselhos – um guia para encurtar a distância entre Conselhos de Direito, Conselhos Tutelares e sociedade.* ■





23

24

25

26

28. M

29

## Aliados estratégicos

---

### **Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)**

A missão da ANDI é contribuir para a qualidade da informação pública em torno de temas relevantes da agenda social, em especial àqueles voltados para a promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência. Um dos princípios norteadores de suas ações é a crença em que a democratização e a qualidade da informação são elementos essenciais na construção de consciências e de um estado permanente de mobilização transformadora. Nesse sentido, busca estimular o diálogo pró-ativo, profissional e ético entre os atores da sociedade civil organizada e a mídia.

Telefone: (61) 2102.6508

E-mail: [andi@andi.org.br](mailto:andi@andi.org.br)

Site: [www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)

### **Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia**

Entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, sua missão é contribuir para o alargamento da cidadania através do investimento em educação e incentivo à participação política com a implantação das Ouvidorias do Eleitor, mecanismo de interferência na governabilidade. A entidade atua em duas frentes complementares de trabalho: Responsabilidade Pública e Educação para a Cidadania. Em ambas, os programas se traduzem em serviço público, investimento social e ativismo político suprapartidário, tendo como protagonista preferencial o público jovem.

Telefone: (11) 3898-0123 / (11) 3088-6787

E-mail: [agora@agoranet.org.br](mailto:agora@agoranet.org.br)

Site: [www.institutoagora.org.br](http://www.institutoagora.org.br)

### **Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)**

O Inesc tem como 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. Nesse sentido, atua a partir de duas linhas principais de ação: o fortalecimento da sociedade civil e a ampliação da participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em todas as suas publicações e intervenções sociais utiliza o instrumental orçamentário como eixo central para o fortalecimento e a promoção da cidadania.

Telefone: (61) 3212-0200 / Fax: (61) 3212-0216

E-mail: [protocoloinesc@inesc.org.br](mailto:protocoloinesc@inesc.org.br)

Site: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

### **Fundação Vale do Rio Doce**

Tem como missão contribuir para o desenvolvimento integrado, econômico, ambiental e social dos territórios onde a Companhia Vale do Rio Doce atua, fortalecendo o capital social das comunidades e respeitando as identidades culturais locais. Para isso, atua em parceria com a Companhia e empresas especializadas, desenvolvendo diagnósticos sócio-territoriais. A entidade norteia a sua atuação pelos seguintes valores: ética, transparência, comprometimento, co-responsabilidade, *accountability* e respeito à diversidade.

Telefone: (21) 3814-6215

E-mail: [lilian.neves@cverd.com.br](mailto:lilian.neves@cverd.com.br)

Site: [www.cverd.com.br](http://www.cverd.com.br)

## **Fundação Avina**

Fundada em 1994, tem como missão contribuir para o desenvolvimento sustentável da América Latina, incentivando a construção de laços de confiança e parcerias frutíferas entre líderes sociais e empresariais, e articulando agendas de ação compartilhadas. Para isso, a entidade busca priorizar suas ações nas seguintes áreas: equidade de oportunidades, governabilidade democrática e estado de direito, desenvolvimento econômico sustentável, e conservação e gestão dos recursos naturais.

Telefone: (31) 3222 8806

E-mail: [info.brasilsudestedf@avina.net](mailto:info.brasilsudestedf@avina.net)

Site: [www.avina.net](http://www.avina.net)

## **Instituto Telemig Celular**

Fortalecer a prática da Responsabilidade Social na Telemig Celular, visando ao desenvolvimento das comunidades no Estado de Minas Gerais.

Telefone: (31) 3259-4456 / Fax: (31) 3259-3805

Email: [instituto@telemigcelular.com.br](mailto:instituto@telemigcelular.com.br)

Site: [www.telemigcelular.com.br](http://www.telemigcelular.com.br)

## **Oficina de Imagens – Comunicação, Educação e Cultura**

Tem como missão contribuir para o desenvolvimento humano e social, utilizando as tecnologias e as linguagens da comunicação em processos educativos e na mobilização social.

Telefone (31) 3482.0217

E-mail: [administracao@oficinadeimagens.org.br](mailto:administracao@oficinadeimagens.org.br)

Site: [www.oficinadeimagens.org.br](http://www.oficinadeimagens.org.br)

## **Parceiros**

---

### **Assembléia Legislativa de Minas Gerais – Comissão de Participação Popular e Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**

É parceira do Projeto Novas Alianças por entender que ele valoriza e potencializa a participação social nas ações legislativas.

### **Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais**

É parceira do Projeto Novas Alianças por ele se somar às estratégias de articulação, formação e mobilização desenvolvidas por esse fórum da sociedade civil.

### **Ministério Público de Minas Gerais**

Apóia essa iniciativa pela sinergia proposta para a afirmação dos direitos da criança e do adolescente, princípio comungado por essa instituição.

# Ficha Técnica

## PROJETO NOVAS ALIANÇAS

### Coordenação executiva

Oficina de Imagens – Comunicação e Educação

### Coordenadora do projeto

Gláucia Barros

### Aliados estratégicos

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância

Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

Fundação Avina

Fundação Vale do Rio Doce

Instituto Telemig Celular

### Parceiros

Assembléia Legislativa de Minas Gerais – Comissão de Participação Popular e

Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

Ministério Público de Minas Gerais

Editora O Lutador

## ORÇAMENTO PÚBLICO, LEGISLATIVO E COMUNICAÇÃO – Três eixos estratégicos para incidência nas políticas públicas

### Supervisão Editorial

Veet Vivarta

### Edição

Adriano Guerra

Marília Mundim

### Textos

*Orçamento\**: Francisco Sadeck e Álvaro Gerin (Inesc)

*Legislativo*: Gilberto Palma e Paulo Malvasi (Instituto Ágora)

*Comunicação\*\**: Adriano Guerra (ANDI) e Cristiane Parente

*\* O conteúdo sobre Orçamento foi produzido com base na publicação O orçamento público a seu alcance, produzida pelo Inesc, em parceria com a Fundação Avina e a Fundação Ford*

*\*\* O conteúdo sobre Comunicação teve como referência as publicações Mídia e Políticas Públicas de Comunicação, produzida pela ANDI e Fundação Ford; e Mídia e Conselhos – um guia para encurtar a distância entre Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e a sociedade, produzido pela ANDI e pelo Conanda, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Rede ANDI Brasil e Petrobras.*

### Projeto Gráfico e Diagramação

André Nóbrega

### Foto

Martin Boose

### Tiragem

1000 exemplares

### Impressão

Gráfica O Lutador

*A reprodução parcial ou integral do conteúdo dessa publicação deve ser solicitada por escrito aos seus editores. Serão facilitadas as autorizações de reprodução para fins educativos.*

### Aliados Estratégicos:

---



**ANDI**  
Agência de Notícias do  
Diretor da Infância



EM DEFESA DO ELEITOR E DA  
DEMOCRACIA



**inesc**  
INSTITUTO DE ESTUDOS  
SOCIOECONÔMICOS



oficina de imagens



Instituto  
**Telemig Celular**



Companhia  
Vale do Rio Doce  
Fundação

### Parceiros:

---

Assembléia Legislativa de Minas Gerais – Comissão de Participação Popular  
Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais  
Ministério Público de Minas Gerais  
Editora O Lutador