

OLÍTICA E POPULAR

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

CADERNO 2

CONSTITUIÇÃO 1988
PREVÊ PARTICIPAÇÃO

ÇÃO
POPULAR

RIAÇÃO
AMENTO
PÚBLICAS

INCIDÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POPULAR

MARÇA DAS MÃOS VERMELHAS, ADRIANO
VERMELHO, CAMPO UNITÁRIO

CONSTITUIÇÃO
NACIONAIS DE P

A PARTIR DE 20
DOS CONSELHOS

IA

FLUENCIA
LICAS
OLÍTICAS

DEMOCRACIA

OUTRAS FORM
CONFERÊNCIAS, COM
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS,



AGROECOLOGIA
nos MUNICÍPIOS



ARTICULAÇÃO
NACIONAL DE
AGROECOLOGIA

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) estimula a livre circulação deste texto. Sempre que for necessária a sua reprodução total ou parcial, solicitamos que a coleção *Agroecologia e políticas públicas: subsídios para a incidência nos municípios*. Caderno 2 - *Incidência política e participação social e popular* seja citada como fonte. A versão eletrônica deste documento está disponível no site www.agroecologia.org.br, onde também se encontram materiais complementares sobre a iniciativa Agroecologia nos Municípios.

AGROECOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUBSÍDIOS PARA A INCIDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS CADERNO 2 - INCIDÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POPULAR

ORGANIZAÇÃO

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

PESQUISA, REDAÇÃO E EDIÇÃO

Emilia Jomalinis
Sarah Moreira
Marcelo Almeida
André Biazoti

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Flavia Londres
Viviane Brochardt

REVISÃO TÉCNICA

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

REVISÃO DE TEXTO

Hugo Maciel

PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Raro de Oliveira
Antonio Dias

ILUSTRAÇÕES

Luis Crepaldi

TIRAGEM

1.600 exemplares

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

Jomalinis, Emilia

Caderno 2 : incidência política e participação social e popular / Emilia Jomalinis, Sarah Moreira, Marcelo Almeida, André Biazoti ; coordenação Flavia Londres, Viviane Brochardt ; ilustração Luis Crepaldi. -- Rio de Janeiro : AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2021. -- (Coleção agroecologia e políticas públicas : subsídios para a incidência nos municípios ; 2)

Vários organizadores
Bibliografia
ISBN 978-65-89039-11-2

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

21-91830

CDD-630

Índices para catálogo sistemático:

1. Articulação Nacional de Agroecologia : Agricultura familiar 630

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

CADERNO 2

**INCIDÊNCIA
POLÍTICA E
PARTICIPAÇÃO
SOCIAL E POPULAR**



ARTICULAÇÃO
NACIONAL DE
AGROECOLOGIA

SUMÁRIO

Apresentação.....	5
1. Sociedade civil e participação social e popular.....	6
2. Mecanismos e instrumentos de controle social e a criação dos primeiros conselhos.....	9
3. Existência e atuação de conselhos de políticas públicas.....	11
4. As experiências dos conselhos e conferências de políticas públicas no início do século XXI.....	13
5. Outros instrumentos/mecanismos de participação e incidência política.....	16
A) Projetos de Lei e outras proposições Legislativas.....	16
B) Audiências públicas.....	20
C) Construção de comissões e frentes parlamentares.....	23
D) Ouvidorias públicas.....	23
E) Consultas públicas.....	24
F) Ministério Público e Defensoria Pública.....	24
Referências.....	25

APRESENTAÇÃO



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

Num contexto de retrocessos e desmontes de importantes políticas conquistadas para a construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, a presente iniciativa nos provoca, enquanto movimento agroecológico, a incidir sobre as políticas municipais desde os territórios. Nós, da Articulação Nacional de Agroecologia, acreditamos que a construção das alternativas não virá de cima para baixo, mas, sim, da luta e da criatividade dos movimentos populares e da sociedade civil organizada em redes locais nas diversas regiões do Brasil. Nossa força de transformação está, e sempre esteve, nos territórios.

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

Boa leitura!

Articulação Nacional de Agroecologia

1. SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POPULAR

No primeiro volume desta coleção, intitulado *Estrutura do Estado e o conceito de políticas públicas*, falamos sobre o que é o Estado e sua relação com a sociedade civil. Iniciamos este segundo caderno abordando dois conceitos-chave: sociedade civil e participação popular. A sociedade civil é composta por cidadãs e cidadãos, coletivos, movimentos populares e sociais, redes e organizações. A participação social se dá das mais variadas formas, espaços e escalas: ela ocorre na própria família, na comunidade, no bairro, na escola, no ambiente de trabalho e por aí vai...

Na Constituição Federal de 1988 — elaborada num momento histórico em que a sociedade caminhava do fim do regime ditatorial para a redemocratização —, a participação foi prevista em vários momentos e este é um dos muitos aspectos que a fazem ser denominada como Constituição Cidadã. Nesse período de intensa participação, os movimentos sociais do campo integravam as amplas frentes que lutaram pelo fim da ditadura.

No processo democrático, a dimensão da representação política é a mais comumente percebida por nós. De dois em dois anos, votamos em candidaturas; a sociedade elege

suas/seus representantes nos Poderes Executivos e Legislativos, nas três esferas existentes: municipal, estadual e federal. Mas há, também, o exercício da democracia participativa e da democracia direta. A primeira versa sobre a possibilidade de intervenção direta das/os cidadãs/aos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício de poder. Na segunda, a população decide diretamente sobre o que é de interesse público, ao invés de delegar seu poder de decisão.

Isso significa dizer que, em uma democracia, espera-se que a relação e a interação entre sociedade civil e governo não se limitem ao exercício do direito ao voto — símbolo máximo da democracia representativa. A participação social deve ser compreendida como um direito e ela pode ser exercida na definição, na formulação, na execução, no acompanhamento e no monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas. Uma democracia deve se basear na criação e conservação de direitos, no reconhecimento da diversidade de indivíduos e de pensamentos e, por fim, na soberania popular: é do povo, e não de um governante, o direito de decidir sobre os caminhos que o país deve trilhar.





Para além dos mecanismos de participação, a sociedade civil constrói constantemente táticas e estratégias de incidência política sobre o Estado e os governos. Afinal, como falamos, o Estado será a expressão das relações sociais, de suas disputas e pressões políticas, ou seja, das dinâmicas de poder presentes na sociedade. Uma definição possível para a ideia de incidência política seria vê-la como um processo permanente de fazer política, onde um conjunto de ações orienta-se para influenciar o ciclo das políticas públicas e outras ações políticas, nor-

malmente direcionadas a tomadas de decisão. Na verdade, é a própria incidência política que, muitas vezes, garante espaços e mecanismos de participação social. No caso da Constituição de 1988, por exemplo, foi a atuação da sociedade civil organizada na sua elaboração que garantiu a formalização de diversos mecanismos de participação e diálogo entre sociedade civil e Estado, como veremos a seguir. Todos esses instrumentos são imprescindíveis para a democracia. E, como sabemos, sem democracia, não há agroecologia!

Marcha das Margaridas, Abril Vermelho e Campo Unitário: exemplos de estratégias e lutas coletivas para a incidência política junto aos governos

A **Marcha das Margaridas** é um exemplo de força política das mulheres do campo, das águas e das florestas e, há 21 anos, luta por políticas públicas para o desenvolvimento rural brasileiro. A partir da luta das trabalhadoras no movimento sindical rural, as mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) passaram, em parceria com diversos movimentos sociais, do campo e feministas, a articular ações de formação política, elaboração coletiva das pautas, entrega e pressão para aprovação das propostas, culminando em uma grande mobilização de massa em Brasília e, posteriormente, no monitoramento dos compromissos firmados. Através da Marcha, importantes direitos – para mulheres e homens – foram conquistados, tais como a titulação conjunta da terra (em nome da mulher e do homem), Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para Mulheres, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Mulher, as unidades móveis de enfrentamento à violência contra as mulheres do campo e das florestas, além da criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

Abril Vermelho é o nome dado à Jornada Nacional de Lutas em Defesa da Reforma Agrária. Consiste em uma série de ações em defesa de políticas públicas para o campo. O dia 17 de abril é reconhecido pelos movimentos do campo como o Dia Internacional de Luta Pela Terra. O nome é uma referência ao abril de 1996, quando 21 trabalhadores foram assassinados em Eldorado dos Carajás (PA), conhecido como “Massacre de Eldorado dos Carajás”. Dessa forma, além da busca por políticas, a ação também denuncia a violência e os assassinatos no campo.

Já o **Campo Unitário** resultou de um grande encontro ocorrido em 2012, chamado Encontro Unitário dos trabalhadores, trabalhadoras e povos do campo, das águas e das florestas, que reuniu diversos movimentos sociais do campo: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Cáritas, Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombos (CONAQ), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (Contraf), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento Camponês Popular (MCP), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento de Mulheres Camponesas (MMC). Sua estratégia de ação tem sido realizar reflexões coletivas sobre a conjuntura política, social, econômica e ambiental e construir uma incidência comum, tanto no diálogo com os poderes constituídos quanto com a sociedade civil, lutando por questões centrais como a reforma agrária, a defesa dos territórios, a organização social e produtiva na perspectiva da agroecologia e da soberania e segurança alimentar e nutricional e a melhoria da qualidade de vida no meio rural brasileiro.



2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL E A CRIAÇÃO DOS PRIMEIROS CONSELHOS



Constituição de 1988 prevê uma gestão administrativa de caráter democrático e descentralizado, com participação da comunidade no que tange a:

- a)** organização da seguridade social, envolvendo direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (art. 194, inciso VII);
- b)** formulação das políticas relativas à assistência social por meio de organizações representativas, na formulação das políticas (art. 204, inciso II);
- c)** ações e serviços públicos de saúde que integram o Sistema Único de Saúde (art. 198, inciso III); e
- d)** gestão democrática do ensino público (art. 206, inciso VI).

A partir desses dispositivos constitucionais, foram se constituindo conselhos nacio-

nais¹ de políticas públicas, tais como: Conselho Nacional de Saúde, em 1990; Conselho Nacional da Previdência Social, em 1991; da Assistência Social, em 1996; da Educação, em 1996; entre outros.² Após a Constituição, leis específicas — como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades — foram regulamentando os termos dessas políticas, inclusive no que diz respeito à participação social e popular.

As legislações que deram sequência à Constituição de 1988 e que regulamentaram diversas políticas versaram, em muitos casos,

1 O Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher são anteriores a 1988, sendo constituídos por leis, respectivamente, em 1981 e em 1985.

2 As experiências desses primeiros conselhos foram antecedidas por outras de caráter informal, como o “conselho popular”, protagonizado por movimentos sociais, e as “comissões de fábricas”, estratégia de luta utilizada por operárias/os. Essas se fizeram refletir no debate da Constituinte, tendo sido incorporadas ao princípio da participação comunitária pela Constituição e, posteriormente, também inspiraram as legislações de criação e institucionalização dos conselhos.

sobre a criação de conselhos nacionais e, em outras situações, também de conselhos municipais — como a Lei n. 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade no SUS, e a Lei n. 8.742/1993, que trata sobre a organização da Assistência Social. A Lei de Diretrizes e Bases, de 1996 (conhecida como LDB), também dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Educação. Embora não cite ex-

plicitamente a criação de um conselho em nível municipal, define que os sistemas de ensino terão como princípio a participação das comunidades escolares.

Já o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi criado, originalmente, um pouco antes da LDB, pela Lei n. 8.913/1994, que dispôs sobre a municipalização da “merenda escolar”, sucedida pela **Lei n. 11.947/2009**,³

que possui uma grande importância na defesa da

alimentação escolar. O CAE é um conselho de caráter

fiscalizador, permanente,

deliberativo e de assessoramento

— no âmbito dos municípios e também dos estados e do Distrito Federal. Cabe

ao CAE fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional

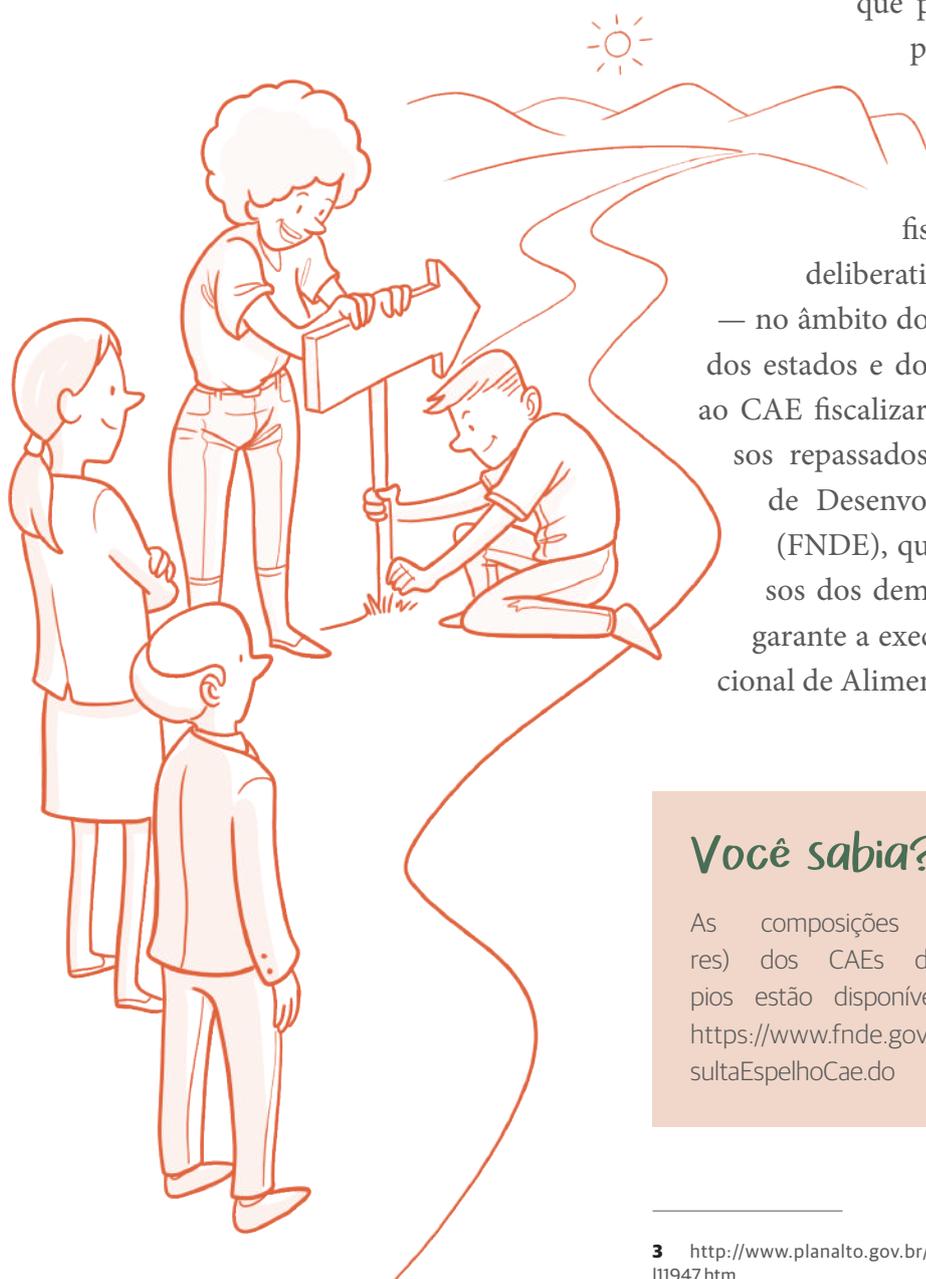
de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, junto a outros recursos dos demais entes da Federação,

garante a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Você sabia?

As composições (atuais e anteriores) dos CAEs de todos os municípios estão disponíveis no site do FNDE: <https://www.fnde.gov.br/caeweb/publico/consultaEspelhoCae.do>

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm.



3. EXISTÊNCIA E ATUAÇÃO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A criação de um conselho depende sempre de “previsão legislativa”, ou seja, é preciso que esteja previsto em lei, a qual também deve, ao criar um conselho, definir algumas de suas funções e características-chave. As leis podem ser de nível federal, estadual ou municipal. A criação de espaços como os conselhos municipais — da Mulher, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Rural e da Juventude, e demais conselhos, que nem sempre são previstos em legislação nacional — pode estar prevista na Lei Orgânica. A **Lei Orgânica**⁴ seria, em termos comparativos, a constituição municipal,⁵ e contém os principais elementos para compreender como o jogo da política funciona a nível local, tanto no Executivo como no Legislativo. É nela que estão as principais normas que regulam a vida política do município — por exemplo, como se dá a divisão administrativa, quais secretarias de governo devem existir e como

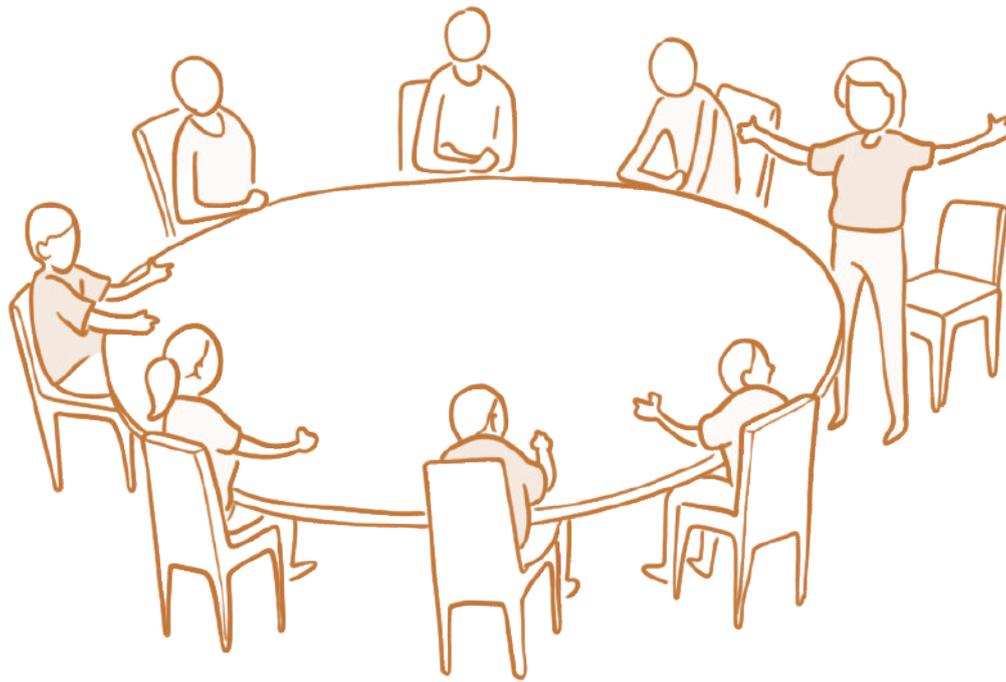
se dão a composição e os trabalhos do Poder Legislativo. Mas, caso um conselho não esteja previsto na Lei Orgânica, qualquer cidadã, cidadão ou grupo pode propor e articular coletivamente a sua criação, a partir de um projeto de lei que será votado pela câmara de vereadoras/es e assinado/sancionado pela/o prefeita/o do município.

Mesmo previsto em algum instrumento legislativo, cada conselho possui seu próprio regimento ou regulamento (normalmente formulado e aprovado já dentro dos próprios trabalhos do conselho). Definições como atribuições e demais especificidades, como duração de mandatos, número de participações, entre outros, constam ou no instrumento legislativo que cria o conselho, ou no regimento ou regulamento interno.

Há casos em que já existe uma lei criando um determinado conselho, mas em que este não chegou a ser estabelecido ou se encontra “desativado”, “inativo”, sem atuação. Nesse caso, a incidência política deve buscar não a construção de uma previsão legislativa (pois ela já existe), mas sim a sua validação, através da ativação ou reativação do conselho. É preciso pressionar o Executivo para fazer

⁴ Este instrumento é previsto também pela Constituição Federal, em seu artigo 29.

⁵ Assim como a Constituição, também é possível modificar a Lei Orgânica, por meio de projetos de lei, inclusive projetos de iniciativa popular. Falaremos mais adiante sobre isso.



cumprir a lei e garantir condições necessárias para a retomada dos trabalhos (como, por exemplo, apoio administrativo da secretaria à qual o conselho está vinculado). Ter o apoio de mandato(s) parlamentar(es) nessa pressão pode ser importante para a garantir a retomada do Conselho.

Os conselhos municipais podem ter tanto um caráter deliberativo, cabendo-lhes a autorização de determinados processos relacionados às políticas públicas a que são vinculados, ou um caráter consultivo, podendo dar contribuições para direcionar os esforços da prefeitura municipal em determinada questão ou política, como é o caso da elaboração de planos municipais. Os conselhos possuem formas específicas de organização que variam conforme seu regimento interno, podendo se estruturar em grupos de trabalho, comissões especiais, entre outros arranjos. Entre as ferramentas utilizadas pelos conselhos para exercer seu papel de controle social de políticas, é possível citar:

- ▶ **VISITAS TÉCNICAS:** em que uma delegação de conselheiras/os realiza visita a locais como comunidades, equipamentos públicos, órgãos públicos e outros para averiguar as condições de implementação de determinada política.
- ▶ **RECOMENDAÇÕES E PARECERES:** em que o conselho emite um parecer com recomendações ao Poder Público, sugerindo uma linha de atuação para resolução de determinada questão.
- ▶ **PORTARIAS E RESOLUÇÕES:** instrumentos normativos do conselho para instituir decisões referendadas pela sua instância colegiada, utilizadas, por exemplo, para oficializar os resultados de eleições e regulamentar certos processos.
- ▶ **OFÍCIOS:** o conselho pode elaborar ofícios com solicitações a órgãos públicos, como pedidos de informações, agendamento de reuniões e convites para suas reuniões, assim como pedir esclarecimentos referentes a determinada política no município.

4. AS EXPERIÊNCIAS DOS CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Após a retomada do processo democrático, o Brasil viveu uma década de hegemonia do neoliberalismo, de privatizações e desmonte da capacidade pública estatal em diversas esferas. Foi também um período que contou com intensa presença popular nas ruas. Exemplos de mobilizações e ações foram a campanha contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e a própria campanha de combate à fome, capitaneada pela Ação da Cidadania, que contava com comitês locais de combate à fome. A década dos anos 2000 foi marcada por um novo contexto político, econômico e social de avanço do processo de organização social e política, assim como pela eleição de um governo democrático e progressista. A partir de 2003, a participação ganha um lugar de destaque e há um crescimento expressivo de instrumentos, a exemplo dos conselhos e das conferências, que se tornaram espaços para a construção de políticas públicas. Os conselhos abrem a possibilidade de compartilhamento de

poder na tomada de decisões entre as/os governantes e a sociedade, para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, sendo mecanismos de controle social das atividades estatais. Em 2014, o Decreto n. 8.243, da Presidência da República, tinha como objetivo lançar uma Política Nacional de Participação Social para fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a Administração Pública federal e a sociedade civil. Porém, em outubro do mesmo ano, a Câmara dos Deputados reprovou o decreto.

Embora seja importante valorizar o aumento significativo desses espaços institucionais de participação, é importante ponderar em que medida essa participação se traduz de fato na construção e execução das políticas, seja pelas condições reais de poder para influenciar nas decisões, seja porque no Brasil a efetivação de direitos e outras garantias previstas em leis e documentos oficiais é, na



As **conferências** são instâncias periódicas de debate, formulação e avaliação sobre temas específicos e de interesse público. Podem ocorrer em etapas estaduais, municipais, regionais e nacionais. Contam com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. Os **conselhos de políticas públicas** são instâncias colegiadas temáticas e permanentes de diálogo entre a sociedade civil e o governo. São destinados

a viabilizar a participação da sociedade civil no processo decisório e na gestão de políticas públicas. As **comissões de políticas públicas** também são instâncias colegiadas temáticas, instituídas por ato normativo, criadas para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivos específicos. Porém, neste caso, há um prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.

maioria das vezes, um longo e tortuoso caminho. Isso é um grande desafio, já que política pública real é aquela que chega até as pessoas, ou seja, aquela que é apropriada pelo seu

público “beneficiário”, alterando suas vidas. Vale lembrar ainda da crítica ao que foi chamado de “institucionalização da participação social em espaços institucionais”, que teria

enfraquecido as ações de maior pressão e confronto político: ocupar os espaços institucio-

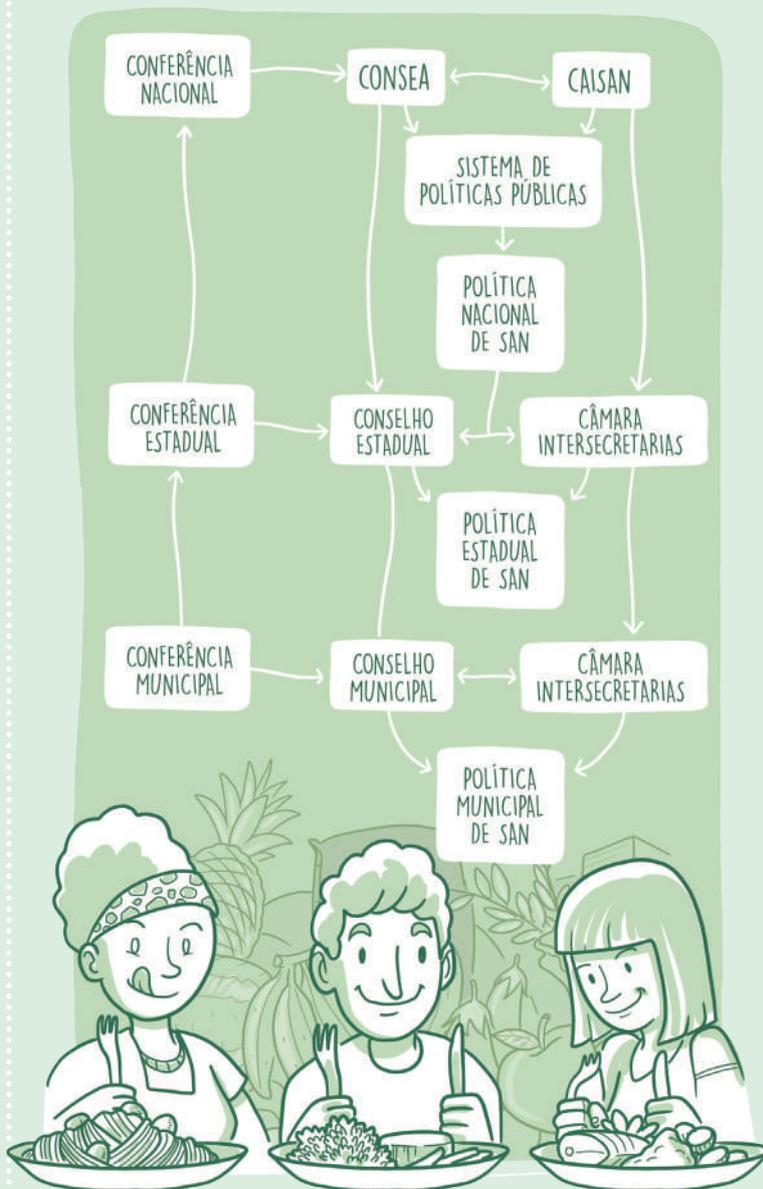
nais é uma importante tática, mas não podemos nos desvincular jamais da luta dos povos.

A experiência do Consea e das conferências nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Um importante conselho, cuja atuação foi decisiva nos avanços que tivemos nas políticas para a agricultura familiar e camponesa, foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea.

O Consea integrava um sistema maior – o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), criado pela Lei n. 11.346/2006, que previa, além do espaço do conselho, uma Câmara Intermunicipal de Segurança Alimentar e Nutricional e as conferências nacionais de SAN, que teriam como responsabilidade construir as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN. As dinâmicas das conferências ocorriam desde os municípios até o nível federal, passando pelos estados, numa proposta de construção da política “de baixo para cima”, para além dos gabinetes. Assim como na agenda da SAN, em muitos outros casos essa dinâmica ocorreu com maior intensidade nos primeiros anos do século XXI, como as Conferências de Mulheres, Ater, Desenvolvimento Rural Sustentável, e por aí vai...

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL



Elaborado a partir de Maluf (2010)

5. OUTROS INSTRUMENTOS/ MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E INCIDÊNCIA POLÍTICA

Existem outros instrumentos que podem ser acionados numa estratégia de ação. Listamos alguns deles a seguir.

A) PROJETOS DE LEI E OUTRAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A função de uma representação legislativa (seja uma/um vereadora/or ou deputada/o) é legislar, ou seja, criar, analisar, debater, modificar e votar projetos de lei e outras proposições legislativas. Quando temos um mandato parlamentar aliado às nossas agendas, é possível a construção coletiva de um projeto de lei ou qualquer outra proposição legislativa a ser apresentada à câmara. Outra possibilidade é construir estratégias conjuntas para acompanhar um projeto em tramitação. Embora a lei não seja suficiente para garantir a exigibilidade de um direito, ela é um instrumento importante!

Como elaborar um bom projeto de lei (PL)?

Construir uma proposição legislativa não é trivial e exige técnica, tanto jurídica quanto política. Obter o apoio das assessorias parlamentares nesta elaboração pode contribuir muito para que o projeto de lei esteja bem escrito e esteja bem contextualizado às demais legislações existentes no município. Há algumas dicas e reflexões importantes que podem auxiliar no processo de elaboração:

- ▶ Um PL deve respeitar a diferença entre as atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo. A lei pode instituir políticas, apontar seus objetivos e diretrizes, definir prazos de execução, prever aplicabilidade de multas por descumprimento e indicar a origem do orçamento para a sua implementação. A forma como a lei será cumprida na prática e a organização da prefeitura



para tal, como a definição de quais secretarias municipais serão envolvidas e suas incumbências, é prerrogativa do Executivo na regulamentação da lei (por meio de decreto específico) e não pode ser definida pelo Poder Legislativo. Muitos projetos de lei são rejeitados nas câmaras municipais por confundir essas atribuições e propor formas de organização que competem à prefeitura.

- ▶ Um PL simples pode ter maior facilidade de tramitar que um projeto de lei longo e complexo, que envolve muitas ações relacionadas. Muitas vezes, incluímos numa proposta legislativa todas as ações que desejamos que aconteçam para resolver determinadas questões, confundindo temas diversos e aumentando as chances de o PL ser rejeitado. Por outro lado, um PL muito simples pode não trazer mudanças efetivas que devem ocorrer para a transformação da realidade. Um bom PL deve ser objetivo, direto ao ponto e trazer uma justificativa bem embasada. Mais que desejos, deve consolidar as principais diretrizes, objetivos, autorizações, proibições e prazos para a execução de determinadas ações.

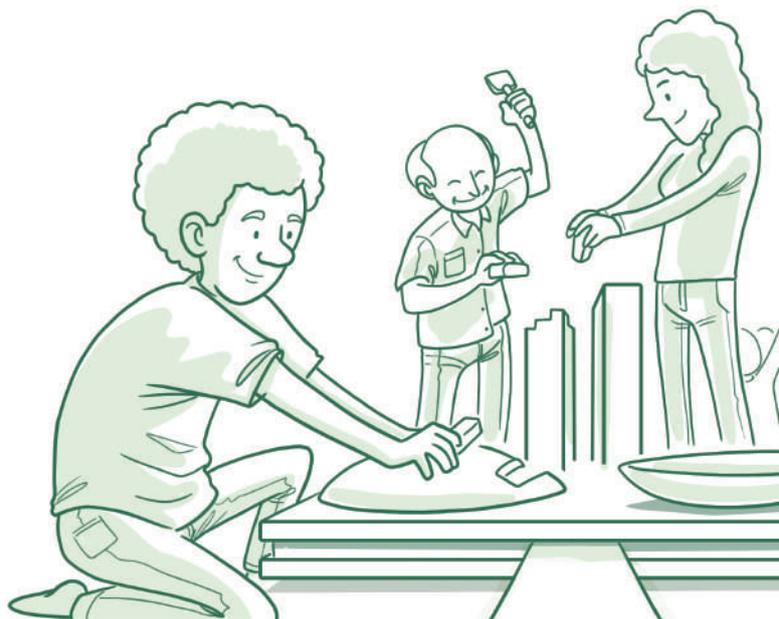
Instrumentos e mecanismos de participação e incidência política



- ▶ É muito importante o envolvimento de técnicas/os e especialistas na construção de um PL, trazendo diferentes perspectivas que podem contribuir com os diálogos e a identificação das melhores formas de se abordar determinado assunto. Consultas ao público que será beneficiado diretamente também são importantes para compreender o que é imprescindível para o PL. Também é fundamental dialogar com técnicas/os da prefeitura na elaboração do PL, pois elas/es serão consultadas/os na sanção ou veto do PL pela/o prefeita/o, após sua aprovação na câmara municipal. Um PL construído de forma participativa, com diversidade de sujeitos no processo, terá maiores chances de tramitar sem grandes questionamentos.
- ▶ É necessário se atentar muito às palavras utilizadas no PL, pois podem abrir brechas para entendimento e interpretação e possibilitar o não cumprimento do que está previsto no texto. Há uma grande diferença em afirmar, por exemplo, que a prefeitura PODE ceder áreas para um programa de agricultura urbana ou que a prefeitura DEVE ceder áreas.

Como se dá a tramitação de um PL?

Cada câmara municipal possui regimento próprio, que orienta as formas de funcionamento para análise e aprovação de PLs. Todas as casas legislativas do país têm em suas estruturas comissões formadas por parlamentares que ajudam a organizar os trabalhos em cada



casa. Essas comissões têm a responsabilidade de elaborar pareceres, favoráveis ou não, a respeito dos projetos em tramitação na casa e se dividem de acordo com as temáticas de que tratam os projetos, podendo representar o Legislativo, realizar eventos e audiências públicas, realizar investigações ou apurar infrações político-administrativas. Quando são fixas e fazem parte da estrutura da casa, as comissões são chamadas de permanentes. Quando criadas para tratar de um assunto específico, são chamadas de comissões especiais ou temporárias, pois se extinguem quando preenchidos os prazos e atingidos os objetivos pretendidos pela comissão. A principal comissão das casas legislativas do Brasil é a chamada Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), pela qual passam inicialmente todos os projetos de lei de uma casa, que dela recebem o parecer de constitucionalidade — se esse for o caso — para, a partir daí, seguirem às suas respectivas comissões temáticas e receberem os pareceres destas. Caso o projeto de lei seja considerado inconstitucional pela CCJ, é arquivado e





cabe à/ao parlamentar autora/or do projeto a adaptação ou alteração da lei, com vistas a uma nova aprovação pela comissão.

Uma vez aprovado pela CCJ, o PL poderá, de acordo com o regimento da casa, tramitar pelas comissões que foram designadas pela/o presidente da câmara municipal, recebendo uma/um relatora/or em cada comissão que ficará responsável por analisar de forma mais profunda o PL e emitir um parecer. Após apresentação do parecer da/o relatora/or, o PL pode ser colocado para votação pela/o presidente de cada comissão.

A comissão poderá apresentar emendas ao PL, assim como propor a elaboração de um projeto de lei substitutivo, alterando a proposta original. Caso seja aprovado pela comissão, é o substitutivo que passa a seguir a tramitação pelas outras comissões. Após a tramitação em todas as comissões, o PL é submetido para votação no plenário da câmara, normalmente realizada em dois turnos (ou duas votações). Em caso de aprovação, o PL segue para sanção da/o prefeita/o. Em alguns casos, após a

CCJ, é possível que o PL pule etapas, sendo discutido no chamado congresso de comissões (em que se juntam a avaliação de todas as comissões em apenas uma só) e depois já seja encaminhado para votação em plenário, mas isso varia conforme o regimento da câmara municipal.

Como influenciar a tramitação de um PL?

Há diversas formas de influenciar a tramitação de um PL e há algumas dicas importantes para aumentar as chances de êxito:

- ▶ Busque realizar uma articulação suprapartidária, com vereadoras/es de partidos políticos distintos apoiando o PL. É possível construir uma confluência de agendas mesmo com partidos conservadores da câmara municipal, desde que haja diálogo e respeito mútuo.
- ▶ Vereadoras/es com maior proximidade e engajamento na construção e tramitação do PL podem ser convidadas/os a ser coautoras/es do projeto. A coautoria também é uma estratégia importante de aproximação de parlamentares e de demonstração de força e articulação política na câmara municipal. Mas atenção! Uma/um coatora/or possui a prerrogativa de retirar um projeto de pauta e direcionar sua tramitação na câmara.
- ▶ Mapeie todas/os as/os vereadoras/es que compõem as comissões pelas quais o PL tramitará. Dialogar com elas/es será fundamental para que percebam que a sociedade está monitorando o

projeto e que há interesse para que o projeto seja aprovado.

- ▶ Descubra quem preside as comissões pelas quais o PL tramitará e agende uma reunião para tentar influenciar quem será a/o relatora/or do projeto na comissão. Em boa parte dos casos, as/os vereadoras/es seguem a orientação dada pelo parecer da/o relatora/or para aprovação ou rejeição do PL.
- ▶ No âmbito das comissões, proponha a realização de eventos, seminários e audiências públicas para a discussão do PL, convidando especialistas para darem contribuições.
- ▶ Demonstração de apoio popular é fundamental para a tramitação do PL. Construa um plano de comunicação para celebrar os avanços e convocar apoiadoras/es em momentos em que é necessária a participação da população, seja em audiências públicas ou cobrando publicamente as/os parlamentares.

B) AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Audiências públicas são eventos participativos de caráter presencial, consultivos, abertos a qualquer interessada/o, com a possibilidade de manifestação oral de participantes. Através da audiência pública, é possível dar visibilidade a uma questão, possibilitando que as pessoas diretamente envolvidas/atingidas por determinado problema e também especialistas sejam escutadas sobre o assunto. Também é importante que representantes do governo apresentem o que tem sido ou será feito pelo Executivo no sentido de resolver a questão. O ideal é que a audiência resulte

na definição de compromissos por parte do Executivo e também de mandatos legislativos presentes para a resolução do problema.

Como propor e realizar uma audiência pública?

Para realizar uma audiência pública, é preciso que haja mandatos parlamentares que a proponham. Parceiras/os parlamentares podem promovê-la através de alguma comissão da qual fazem parte ou pode ser, simplesmente, organizada por um ou mais grupos de mandatos organizados.

Tá no Mapa Políticas de Futuro!

Em Bonito, Pernambuco, a audiência pública foi um recurso utilizado na construção do Plano Municipal de Agroecologia e na garantia da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, via Pnae. No evento, estiveram presentes a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), o Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA), a Associação Vida Agroecológica, o Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e representantes da Câmara das/os Vereadoras/es e da Secretaria de Meio Ambiente, Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural. Alguns dos encaminhamentos decorrentes da audiência foram a criação de um grupo metodológico de trabalho para apresentar uma proposta de decreto para a formação da Comissão Municipal do Plano; a inserção de ações de agroecologia e do Plano/Política de Agroecologia no PPA 2021-2024 e a criação de um cronograma para o Plano e a Política Municipal de Agroecologia.



Sugestões para participação em uma audiência pública



HÁ ALGUMAS DICAS IMPORTANTES PARA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS QUE PODEM CONTRIBUIR PARA INCREMENTAR O ENVOVIMENTO POPULAR NESSES PROCESSOS:

1. Identifique se a audiência pública será aberta, com necessidade de inscrição prévia para participação. Caso seja necessário, faça sua inscrição e, se possível, indique que deseja fazer uso da fala.
2. Em caso de audiências públicas presenciais, chegue pontualmente (importante para garantir sua fala) e, ao chegar no auditório onde será realizada, busque localizar onde é feita a inscrição para fazer uso da fala.
3. Caso queira protocolar documentos com reivindicações, leve três ou quatro cópias do documento que você quer protocolar. Uma cópia vai ficar com você e deve ter o carimbo e assinatura de quem a receber. Em muitos casos, o local para inscrição de fala é o mesmo para protocolo de documentos.
4. As audiências normalmente têm um momento de fala de autoridades e depois abrem-se para as pessoas fazerem suas colocações.
5. Na hora da sua fala, leve uma colinha para garantir que você falará tudo o que você quer. Você pode levar um discurso pronto e ler também, mas quanto mais você falar diretamente com as pessoas presentes, usando as suas palavras, mais emoção e genuinidade você demonstra. Respire fundo, fale devagar, de forma clara e tranquila, diga quem é você e qual instituição está representando. Deixe explícito em sua fala que você está protocolando um documento. Caso vá em grupo, é possível articular para que as falas sejam diversas e expressem todos os conteúdos de reivindicação, possibilitando aprofundar em alguns tópicos.
6. Tire uma foto e poste em suas redes sociais onde você está e quais são as propostas que você está fazendo.
7. No final da audiência, tente falar com autoridades que estiverem lá e entregue seu documento nas mãos delas/es, aproveitando para falar novamente para ela/e quais são as suas propostas. Tente conseguir algum contato direto, seja da/o vereadora/or ou de alguma/um assessora/or, principalmente contato de celular pessoal.
8. Talvez pessoas presentes na audiência venham falar com você para referendar ou questionar sua fala. Converse com elas, saiba o que fazem e de onde/qual instituição elas são e reforce as propostas que fez. Pegue os contatos delas, pois podem ser parceiros para outros momentos de articulação.
9. Caso as audiências sejam virtuais, fique atenta/o para entender como será o processo de inscrição para falas. Se for ordem de chegada/inscrição, busque ser pontual. Caso seja por sorteio, mobilize pessoas da sua instituição para se inscreverem também. Quanto mais pessoas inscritas, maior a probabilidade de conseguir fazer uma fala e registrar as reivindicações. Permaneça até o fim da audiência para ter certeza de que será ou não chamada/o para falar. Caso o *chat* do evento esteja ativo, envie periodicamente mensagens para firmar posição e registrar a relevância do tema na audiência.

DICAS PARA PARTICIPAR DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS



Imagem inspirada no quadro elaborado pela Purpose (2017) no âmbito do projeto "Cidade dos Sonhos" para incidência no Programa de Metas 2017-2021 da Prefeitura Municipal de São Paulo. Saiba mais em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/SonhosRealidadeMetasSP_completo_20171221.pdf.



C) CONSTRUÇÃO DE COMISSÕES E FRENTES PARLAMENTARES

Uma estratégia para avançar em pautas no nível legislativo é a articulação de comissões e frentes parlamentares. Ambas são espaços que aglutinam parlamentares para debater um tema em particular. As comissões podem ser permanentes ou especiais. Para que sejam criadas, é preciso um número mínimo de assinaturas, que varia de acordo com o número de parlamentares de uma casa. Já a frente parlamentar se constrói de forma suprapartidária, a partir de mandatos parlamentares que buscam promover a discussão e o aprimoramento de leis referentes a um determinado tema. Uma frente parlamentar não possui formalmente uma atribuição no parlamento, ela funciona como um espaço para realizar debates e construir articulação política em torno de uma agenda.

Você sabia?

Existem muitas frentes parlamentares que buscam incidir na construção de políticas públicas relacionadas aos sistemas alimentares. Na Câmara Federal, a Frente Parlamentar da Agropecuária, composta por representantes que defendem os interesses do agronegócio e de grandes proprietários de terra, é a face mais organizada da bancada ruralista no Congresso. Mas também existem Frentes Parlamentares orientadas pelo enfoque agroecológico nos âmbitos nacional, estadual e municipal! Algumas delas são: a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional (FPSAN), na Câmara dos Deputados; a Frente Parlamentar de Segurança e Soberania Alimentar, em Natal (RN); a Frente Parlamentar de Agroecologia e Economia Solidária, no estado do Rio de Janeiro; a Frente Parlamentar em Defesa da Agroecologia, no estado de Minas Gerais; entre outras.

D) OUVIDORIAS PÚBLICAS

A ouvidoria pública é também uma instância de controle e participação social que permite a interlocução entre a sociedade e a Administração Pública. Sua função é receber reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados, com o objetivo de melhorar a gestão pública. Aqui, a Constituição Federal também é a base para garantir sua existência, pois, segundo o art. 37, cabe à Administração Pública, em qualquer dos seus poderes, garantir formas de receber “I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”.

E se meu município não contar com uma ouvidoria pública?

Para que um município possua ouvidoria, é preciso uma norma, ou seja, uma previsão legislativa, que deve não só criá-la como também regular seu funcionamento: quais são suas competências e atribuições, como é feita a escolha da/o ouvidora/or e como será a estrutura da ouvidoria e seus canais de atendimento.



Para mais informações

Publicação “**7 passos para criar uma ouvidoria no meu Município**”,⁶ elaborada em 2019 pela Controladoria-Geral da União;

Publicação “**Cartilha de Ouvidoria Municipal**”,⁷ realizada pela Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo com foco na criação e aperfeiçoamento de ouvidorias de municípios desse estado, mas que apresenta muitas informações relevantes.

6 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/sete-passos-para-criar-uma-ouvidoria-no-meu-municipio.pdf>.

7 <http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/PDF/Cartilha%20de%20Ouvidoria%20Municipal.pdf>.

E) CONSULTAS PÚBLICAS

A consulta pública é um mecanismo que pode ser utilizado pela Administração Pública com o objetivo de sistematizar a opinião de sua população e de sujeitos sociais afetados e interessados no seu objeto, servindo de referência à decisão governamental. É uma forma também de possibilitar a participação social e ampliar a discussão na sociedade sobre um determinado assunto.

Requerimento de informação

Muitas vezes, o acesso a informações públicas é um desafio, embora seja um direito e uma etapa muito importante na construção política. Um mandato parlamentar pode realizar um “requerimento de informação” e convocar representantes do poder público para explicar eventuais informações. Tam-

bém é possível realizar pessoalmente um pedido de informação. Busque pelo canal de comunicação do órgão municipal (um serviço de informação ou ouvidoria, por exemplo) e solicite a esse órgão um protocolo referente ao pedido de informação.⁸

Para saber mais

► O mandato coletivo da Bancada Ativista (SP) publicou, em 2020, o “Guia Prático de Incidência em Políticas Públicas” com outras informações e instrumentos de incidência via Poder Legislativo. Confira aqui: https://www.bancadaativista.org/uploads/1/3/1/8/131880441/guia_-_bancada_ativista_1.pdf

► No site do Ministério Público do Estado de São Paulo é possível acessar um documento com mais informações e exemplos de conselhos de políticas públicas. Confira aqui: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas_1.pdf.

F) MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIA PÚBLICA

O Ministério Público é uma instituição pública responsável pela defesa da sociedade, seja no combate a crimes, seja na defesa de interesses coletivos. O chefe do Ministério Público Federal é chamado de procurador-geral da República.

8 Confira no Caderno 4 desta coleção, intitulado **Acesso à informação e direito à comunicação**, algumas dicas e legislações específicas relacionadas ao direito das cidadãs e dos cidadãos de acessar informações públicas.





Já a Defensoria Pública é uma instituição pública composta por defensoras/es públicas/os, cuja função é prestar assistência jurídica gratuita às pessoas que necessitam de apoio jurídico, mas não têm condições de arcar com um advogado particular.

Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública (ambas as instituições existem nos âmbitos federal e estadual) podem ser atores importantes e, eventualmente, aliados na luta pela defesa de direitos e no combate a suas violações.

Tá no Mapa Políticas de Futuro!

Em São Salvador (TO), a Escola Família Agrícola (EFA) José Porfírio de Souza surgiu da reivindicação das famílias afetadas pela barragem da Usina Hidrelétrica São Salvador, que, ao serem reassentadas, firmaram acordo, mediado pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), com o consórcio que administrava a usina e com órgãos públicos (ministérios públicos estaduais e federal, Ibama). Atualmente, a EFA, que teve início em 2016, vem atendendo as/os filhas/os das/os trabalhadoras/es do campo de São Salvador, Peixe, Paranã, Palmeirópolis e Jaú do Tocantins. Em 2017, a escola possuía 151 alunas/os matriculadas/os, distribuídas/os nas turmas do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e nas 1ª e 2ª séries do curso Técnico em Agropecuária, integrado ao Ensino Médio.

Referências

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Carta Política do IV ENA**. Disponível em: https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2019/03/carta_politica_web.pdf.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a “Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”**. 2012. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2012/12/propostas-da-ana-para-a-politica-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-pnapo.pdf>.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Redes de agroecologia para o desenvolvimento dos territórios**: aprendizados do Programa Ecoforte. 2020. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Livro-Ecoforte-Web.pdf>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. O Consea na construção do Sistema Nacional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (org.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010, p. 265-287. [Série “Nead”, Especial n. 12].

SABOURIN, Eric; GUÉNEAU, Stéphane; COLONNA, Julianna; SILVA, Luiz Raimundo Tadeu da Silva (org.). **Construção de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba: CRV, 2019.

INCIDÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E POPULAR



É UM DIREITO!

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POPULAR

EXERCIDA NA CRIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



INCIDÊNCIA POLÍTICA

SOCIEDADE CIVIL INFLUENCIA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OUTRAS AÇÕES POLÍTICAS

VOTO





CONSTITUIÇÃO 1988
PREVÊ PARTICIPAÇÃO



MOBILIZAÇÕES:
MARCHA DAS MARGARIDAS, ABRIL
VERMELHO, CAMPO UNITÁRIO



CONSTITUIÇÃO DE CONSELHOS
NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



A PARTIR DE 2003: CRESCIMENTO
DOS CONSELHOS E CONFERÊNCIAS



OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAR.
CONFERÊNCIAS, COMISSÕES, PROJETOS DE LEI,
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, OUVIDORIAS PÚBLICAS ETC.

DEMOCRACIA



INCIDÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO P



ARTICULAÇÃO
NACIONAL DE
AGROECOLOGIA



PARTICIP
SOCIAL E

EXERCIDA NA
E ACOMPANH
DE POLÍTICAS



INCIDÊNC
POLÍTICA

SOCIEDADE CIVIL IN
AS POLÍTICAS PUB
E OUTRAS AÇÕES PO

APOIO:

MISEREOR
IHR HILFSWERK


ccfd-terre solidaire

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BRASIL

ISBN: 978-65-89039-11-2



TCD

9 786589 039112

VOT

