

PRINCÍPIOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA FISCAL

Conforme aprovado pela Assembleia Geral de Administradores da GIFT (1-2 de Dezembro de 2015)

13 de Março de 2016

Introdução

A participação pública refere-se à variedade de formas como os cidadãos e o público em geral, incluindo as organizações da sociedade civil e outros intervenientes não governamentais, interagem directamente com as autoridades públicas relativamente à concepção, implementação e revisão de políticas públicas através de qualquer forma de comunicação. A participação varia de consultas pontuais a relações contínuas e institucionalizadas que deixam os registos sujeitos a serem acedidos para informação.i

A participação pública directa na política fiscal do governo e a realização do orçamento foram estabelecidas enquanto direitos nos [Princípios de Alto Nível de Transparência, Participação e Responsabilidade Fiscal](#), promulgados pela Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT).ii O princípio 10 estabelece que: “Os cidadãos e os intervenientes não governamentais devem ter o direito e oportunidades efectivas de participar directamente no debate e discussão públicos quanto à concepção e implementação de políticas fiscais”.

O Princípios de Alto Nível da GIFT foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2012 (Resolução UNGA 67/218), o que encorajou os Estados-Membros a “intensificar esforços para reforçar a transparência, a participação e a responsabilidade em políticas fiscais, incluindo através da consideração dos princípios definidos pela GIFT;” e tal encorajou debates, cooperação e partilha de informações entre todos os intervenientes por forma a auxiliar os Estados-Membros a desenvolver capacidades e partilhar experiências.iii

Destacam-se processos abertos e inclusivos de participação pública em contraste à pressão privada de entidades públicas. Os processos abertos podem dar uma maior voz de uma forma mais transparente a um mais vasto conjunto de membros individuais das organizações da sociedade pública e civil que tenham uma participação em, sejam afectadas por ou pretendam beneficiar das políticas fiscais. Contudo, existe um risco de que os exercícios de participação pública possam perpetuar a influência de grupos bem colocados que tradicionalmente têm tido acesso significativo ao governo. Há, por conseguinte, uma necessidade de atenção particular na concepção de compromissos públicos por forma a garantir que a participação é vasta e atrai contributos de vários interesses equilibrados.

As inovações na tecnologia da informação e das comunicações tornaram a participação pública mais exequível e mais fácil ao baixar drasticamente os custos e os requisitos de tempo de tal interacção e diálogo. Também permitiram a criação de novos espaços virtuais nos governos. Os cidadãos e os intervenientes não governamentais estão cada vez mais a dialogar sobre desafios e as oportunidades sociais, ambientais e económicas. Embora a participação pública envolva custos tanto para as entidades oficiais como para a sociedade civil e necessite de ser adaptada adequadamente em cada caso, a participação pública directa enquanto ferramenta de política é um meio cada vez mais económico de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Contexto do desenvolvimento dos princípios de participação

Com a aprovação dos Princípios de Alto Nível da GIFT, tornou-se evidente que, relativamente ao Princípio 10, havia uma falta de orientação sobre a forma *como* as entidades públicas deveriam envolver-se directamente com o público na gestão dos recursos públicos. De modo a ajudar a preencher essa lacuna, em 2012, o GIFT iniciou um programa de trabalho substancial plurianual por forma a gerar mais conhecimentos sobre as práticas nacionais e as inovações recentes no envolvimento dos cidadãos. O programa de trabalho incluiu:

- Uma série de workshops sobre participação pública na política fiscal e nos processos de orçamentação nacional.^{iv} Os workshops envolveram entidades do ministério das finanças do governo central, entidades em ministérios competentes, autoridades locais, membros do poder legislativo, bem como órgãos de apoio legislativo, entidades de instituições de auditoria e vários representantes da sociedade civil (organizações da sociedade civil, académicos e investigadores). Alguns dos workshops foram realizados sob os auspícios do [Grupo de Trabalho sobre Abertura Fiscal](#) da GIFT-Open Government Partnership.^v
- Conclusão de [oito estudos de casos nacionais de participação pública na política fiscal](#) – Brasil, Canadá, Croácia, Quênia, México, Filipinas, África do Sul e Coreia do Sul.^{vi}
- Uma revisão da literatura existente nesta área.^{vii}
- Uma consulta pública baseada online sobre um conjunto de “Princípios de Participação Pública na Política Fiscal” de Agosto a Outubro de 2015.^{viii}

A GIFT também produziu uma [cartilha](#), concebida como ponto de entrada para todos os que procuram informações adicionais sobre como incorporar a participação pública nos ciclos políticos fiscais e orçamentais a nível nacional e por que o devem fazer.

Este programa de trabalho forneceu uma fonte importante de informações sobre as práticas actuais e as inovações recentes em participação pública em diversos países do mundo, inspirado no desenvolvimento, debate e aperfeiçoamento progressivo dos princípios de participação da GIFT.

De modo a reforçar o papel desses princípios de participação pública ao permitir a alteração da prática actual nos países, a GIFT está também a desenvolver um *guia sobre os princípios juntamente com práticas que têm participação fiscal avançada em política pública em vários países*, e a basear-se na extensa experiência dos membros da rede, bem como na aprendizagem dos pares e nas actividades de auxílio técnico. O objectivo final deste guia é encorajar os governos a adoptar práticas que os direccionem para a transparência fiscal e a participação pública no âmbito do enquadramento do OGP, proporcionando ao mesmo tempo ferramentas e orientações claras e práticas a todos os governos e organizações da sociedade civil, bem como a outros intervenientes, sobre mecanismos directos de participação pública.

O âmbito da participação pública na política fiscal

Existem quatro áreas principais nas quais se deve procurar a participação pública directa na concepção e implementação da política fiscal:

- I. **No ciclo orçamental anual:** desde a estratégia fiscal e a preparação da proposta do orçamento anual por parte do executivo, através da apresentação do orçamento e respectiva adopção pelo poder legislativo, à implementação do orçamento, relatório durante o ano e alteração do orçamento, bem como ao relatório de fim de ano, auditoria e análise.
- II. **Em novas iniciativas, planos ou revisões de políticas sobre receitas, despesas, financiamentos, activos e passivos:** existem iniciativas de política fiscal que podem ter

estado sujeitas a envolvimento público fora do ciclo orçamental anual ou durante um período mais longo do que o tempo de preparação do orçamento anual.

- III. **Na concepção, produção e prestação de bens e serviços públicos:** desde o planeamento da prestação do serviço e definição de normas de serviço, envolvimento durante a prestação do serviço, até ao *feedback* dos beneficiários do serviço, aos mecanismos independentes de análise, bem como ao acompanhamento e avaliação.
- IV. **No planeamento, avaliação e implementação de projectos de investimento público:** desde o planeamento nacional e por sectores até à preparação, avaliação e selecção de projectos à implementação, auditoria e análise de projectos.

Os princípios da participação pública na política fiscal destinam-se a todas as autoridades públicas, ou seja, entidades executivas em todos os níveis de governo, bem como, mais geralmente, a poderes legislativos e instituições supremas de auditoria. Trata-se de um conjunto de códigos interdependentes destinados a ser aplicáveis a todos os contextos nacionais, embora as instituições, processos e programas específicos para participação pública reflectam circunstâncias nacionais diversas. A abordagem visa certificar que as autoridades oficiais encorajam e facilitam o envolvimento aberto, responsável e construtivo de intervenientes não governamentais, organizações da sociedade civil, organizações empresariais, cidadãos, indivíduos e público em geral na política fiscal do governo e na orçamentação.

PRINCÍPIOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA FISCAL DA GIFT

PREÂMBULO

As Partes destes Princípios,

- Estabelecendo que a participação pública se refere à variedade de formas em que o público em geral, incluindo as organizações da sociedade civil e outros intervenientes não governamentais, são convidados a, ou é-lhes dada a criaram a possibilidade de, interagir directamente com as autoridades públicas através de comunicação cara a cara, deliberação ou tomada de decisões, ou através de formas escritas de comunicação recorrendo a meios electrónicos ou papel.

- Reconhecendo que a participação pública constitui um elemento essencial de governo aberto, governação forte e um elemento crucial de um ecossistema de responsabilidade fiscal.

- Reconhecendo que o mundo tem testemunhado um aumento da consciencialização do valor da participação pública nos últimos vinte cinco anos, aceitando que o público, incluindo os cidadãos privados e as organizações da sociedade civil, são agentes importantes de boa governação e desenvolvimento sustentável na mesma medida que o estado e o mercado.

- Reconhecendo que a participação pública directa na política fiscal do governo e a realização do orçamento foram estabelecidas enquanto direitos civis nos [Princípios de Alto Nível de Transparência, Participação e Responsabilidade Fiscal](#) promulgados pela Global Initiative for Fiscal Transparency.

- Acreditando que a participação pública directa na política fiscal pode reforçar e melhorar o desempenho e os resultados fiscais aumentando:

- A eficiência,

- A equidade,
- A eficácia,
- A previsibilidade,
- A legitimidade e
- A sustentabilidade da gestão fiscal.

- Reconhecendo que o público tem o direito a ter oportunidades eficazes de participar na concepção e implementação de políticas fiscais.

- Reconhecendo também o contributo crítico que a participação pública pode ter na prossecução da redução da pobreza, no crescimento económico equitativo e na conservação do ambiente e do património comum.

- Reconhecendo o papel importante da participação pública nos principais padrões e normas de abertura fiscal, tal como o [Código de Transparência Fiscal](#) de 2014 do Fundo Monetário Internacional, os [Princípios de Governação Orçamental](#) de 2014 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e o [Inquérito sobre o Orçamento Aberto](#) da International Budget Partnership.

- Reconhecendo que embora o consenso seja crescente, existe uma lacuna tanto nas normas e na orientação prática da participação pública em políticas fiscais como na orçamentação.

- Reconhecendo que a participação pública na condução de assuntos públicos é um direito do cidadão consignado na lei internacional e nas constituições/sistemas jurídicos de muitos estados.

- Relembrando as declarações feitas por organizações internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a qual emitiu a [“Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento”](#) em 1992, que declara no Princípio 10 que “as questões ambientais são mais correctamente tratadas com a participação de todos os cidadãos, ao nível conveniente”; e os principais princípios da [Convenção de Aarhus](#) da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, que entrou em vigor em 2001, que incluía “o direito de participar na tomada de decisões ambiental” e “o direito de analisar procedimentos para desafiar decisões públicas”.

- Relembrando que o [Objectivo 16 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas](#), adoptados pela comunidade internacional em Setembro de 2015 se concentra na promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e na construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

- Relembrando a [Open Government Partnership](#) (OGP), um esforço global recente de pôr em prática a participação pública, encorajando o aumento do acesso às informações, à participação e à responsabilidade no governo, com mais de sessenta países participantes, a maioria dos quais fizeram compromissos de abertura fiscal nos respectivos planos de acção da OGP, incluindo vários compromissos específicos para reforçar a participação pública na política fiscal. ix

- Afirmando a relação recíproca entre cidadãos e governo, na qual os cidadãos fornecem recursos a e confiam aos governos a gestão dos recursos públicos e, por sua vez, esperam receber informações sobre finanças públicas e políticas fiscais e ter oportunidades para participar na elaboração de políticas fiscais.

- Reconhecendo que os desenvolvimentos em tecnologia da informação e das comunicações baixaram imenso os custos de compilação e disseminação das informações e facilitaram novas formas de interacção entre cidadãos e governos.

- Reconhecendo que esses Princípios são interdependentes e terão de ser implementados de forma consistente com diversas circunstâncias nacionais enquanto promovem o progresso em todos os países em direcção ao objectivo comum de políticas fiscais transparentes, participativas e de gestão responsável.

- Reconhecendo que a deliberação sobre política fiscal não deve ser interpretada como um exercício esporádico antes de o orçamento ser finalizado, mas que deve ser tratada como um processo contínuo em que o público dá feedback sobre a implementação que leva à revisão das decisões originais da política fiscal.

- Reconhecendo a necessidade de cooperação e partilha de informações entre todos os intervenientes para auxiliar os estados no desenvolvimento de capacidades e aprendizagem de como gerir políticas fiscais de forma transparente, participativa e responsável.

- Convidando todos os estados e intervenientes não governamentais, incluindo indivíduos, grupos da sociedade civil, organizações não governamentais, organizações baseadas na comunidade, associações profissionais e o sector privado a trabalhar em conjunto no sentido de promover a concretização progressiva desses Princípios.

- Reconhecendo também o desejo de participação pública em todos os ramos do governo e convidando os órgãos legislativo e judicial a implementar estes Princípios nos seus procedimentos:

Declararam que o seguinte conjunto de Princípios deve orientar os decisores políticos fiscais e outros intervenientes nos respectivos esforços para melhorar o desempenho do governo e a confiança pública:

As autoridades públicas devem esforçar-se por garantir que os cidadãos e outros intervenientes não governamentais têm oportunidades efectivas de participar directamente no debate e discussão públicos relativamente à concepção, implementação e análise de políticas fiscais, respeitando os seguintes princípios interdependentes:

1. Abertura: dar informações completas sobre e ser reactivo quanto à finalidade, âmbito, condicionalismos, resultados pretendidos, processo e prazos, bem como aos resultados esperados e reais da participação pública.

2. Inclusão: utilização pro-activa de múltiplos mecanismos para conseguir envolver cidadãos e intervenientes não governamentais, incluindo grupos e indivíduos tradicionalmente excluídos e vulneráveis e vozes raramente ouvidas, sem discriminação de qualquer tipo incluindo nacionalidade, raça, etnia, religião, género, orientação sexual, incapacidade, idade ou casta; e considerar as opiniões públicas objectivamente independentemente da origem.

3. Respeito pela afirmação pessoal (autodeterminação): permitir e apoiar indivíduos e comunidades, incluindo os directamente afectados, a articular os seus interesses à sua própria maneira e escolher as formas de envolvimento da sua preferência, embora reconhecendo que possa haver grupos que possam falar em nome de outros.

4. Oportunidade: dar tempo suficiente durante os ciclos orçamental e político para que o público dê opiniões em cada fase; envolver atempadamente enquanto várias opções ainda se encontram

abertas; e, sempre que desejável, permitir mais de uma ronda de envolvimento.

5. Acessibilidade: facilitar a participação pública em geral divulgando informações fiscais completas e todos os outros dados relevantes, em formatos e recorrendo a mecanismos fáceis de aceder, compreender e utilizar, reutilizar e transformar, nomeadamente em formatos de dados abertos.

6. Transparência: apoiar cada envolvimento público fornecendo todas as informações relevantes, destacando e informando sobre os principais objectivos políticos, opções, escolhas e compromissos, identificando potenciais impactos sociais, económicos e ambientais e incorporando uma diversidade de perspectivas; fornecer *feedback* atempado e específico sobre opiniões públicas e a forma como foram ou não incorporadas em políticas ou conselhos oficiais.

7. Proporcionalidade: a utilização de uma mistura de mecanismos de envolvimento proporcionados à escala e impacto da questão ou política visada.

8. Sustentabilidade: todas as entidades governamentais e não governamentais realizam um envolvimento contínuo e regular de modo a aumentar a partilha de conhecimentos e a confiança mútua ao longo do tempo; institucionalizar a participação pública sempre que apropriado e eficaz, garantindo que o *feedback* fornecido leva a uma revisão das decisões de política fiscal; e revisão e avaliação regulares da experiência por forma a melhorar o envolvimento futuro.

9. Complementaridade: garantir que os mecanismos de participação pública e o envolvimento dos cidadãos se complementam e aumentam a eficácia da governação existente e dos sistemas de responsabilidade.

10. Reciprocidade: todas as entidades governamentais e não governamentais que participam em actividades de envolvimento público devem ser abertas quanto à sua missão, aos interesses que procuram avançar e a quem representam; devem comprometer-se e respeitar todas as regras de envolvimento acordadas, devendo também cooperar no sentido de alcançarem os objectivos de envolvimento;

-
- i Os princípios de participação não se destinam a ser aplicados a actividades autónomas ou independentes da sociedade civil para acompanhamento, comentários, campanhas ou protestos contra políticas fiscais.
- ii Os Princípios de Alto Nível da GIFT encontram-se disponíveis em:
<http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more>
- A Resolução UNGA 67/218 encontra-se disponível em
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218
- iv Os workshops foram realizados em 2014 e 2015 em Washington DC, San José, Costa Rica, Jacarta, Cidade do Cabo, Manila e na Cidade do México. Houve cinco workshops em Washington, dois na International Budget Partnership (um em 2014 e dois em 2015) e dois no Banco Mundial (um em 2014 e outro em 2015).
- v Os materiais das actividades do Grupo de Trabalho sobre Abertura Fiscal encontram-se disponíveis em
<http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>
- vi Mecanismos de Participação Pública: www.fiscaltransparency.net/mechanisms/
- vii Fontes baseadas na revisão da literatura incluem a Convenção Aarhus, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2015, os ‘Princípio de Envolvimento da DBM-CSO’ nas Filipinas, as Directrizes da Open Government Partnership para Consulta Pública em Envolvimento Nacionais, a Comissão Mundial em Dams, uma nota de Vivek Ramkumar sobre os princípios de envolvimento público, as Directrizes de Elaboração de Relatórios de Sustentabilidade da GRI, as ‘Direitos Humanos, Saúde e Estratégias de Redução da Pobreza’ publicado pelo Gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos e pela OMS em 2008, as Directrizes da OCDE de 2001 sobre Informações, Consulta e Participação Pública na Elaboração de Políticas, os Principais Princípios de Envolvimento Público da National Coalition for Dialogue & Deliberation, a International Association for Public Participation, a National League of Cities Planning for Stronger Local Democracy, os Princípios de Consulta do Governo do Reino Unido, a Conferência do Concelho da Europa de ONGI: Código de boas práticas para a participação civil nos processos de tomada de decisões e Direcção-Geral da União Europeia para a Saúde e Defesa do Consumidor: Código de boas práticas para a consulta de intervenientes.
- viii “This is how your input helped us improve our new Public Participation Principles!” de Murray Petrie:
http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=3665
- ix Fiscal Transparency in Open Government Partnership Countries, and the Implementation of OGP Commitments: An Analysis.
http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20151028136