



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana

Francisco José Sadeck Filho

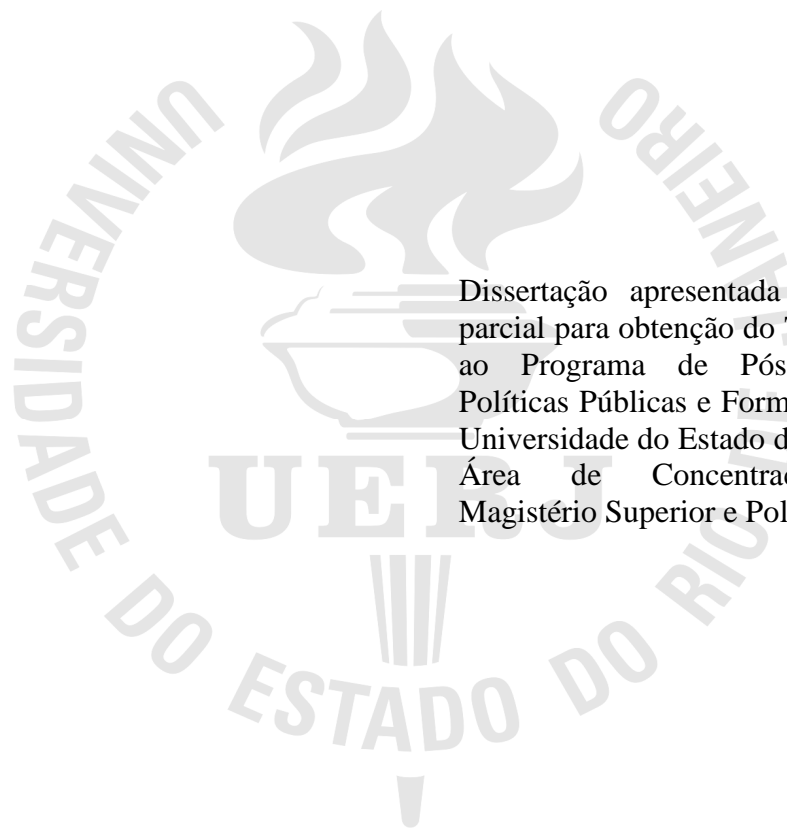
**O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de
crianças e adolescentes nas políticas públicas**

Rio de Janeiro

2010

Francisco José Sadeck Filho

**O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de
crianças e adolescentes nas políticas públicas**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Pesquisa, Magistério Superior e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Esther Maria de Magalhães Arantes

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S125 Sadeck Filho, Francisco José.
O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas / Francisco José Sadeck Filho. - 2010.
194 f.

Orientadora: Esther Maria de Magalhães Arantes.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas - Brasil – Teses. 2. Orçamento - Brasil – Teses. 3. Direitos das crianças - Brasil – Teses. 4. Direitos humanos - Brasil – Teses. I. Arantes, Esther Maria de Magalhães. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

CDU 304(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Francisco José Sadeck Filho

O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pesquisa, Magistério Superior e Políticas Públicas.

Aprovada em 08 de novembro de 2010.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Esther Arantes (Orientadora)
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^o. Dr^o. Gaudêncio Frigotto
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^a. Dr^a. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Universidade Aberta do Brasil

Prof^o. Dr^o. Wanderlino Nogueira Neto
Faculdade de Direito da UFBA

Rio de Janeiro

2010

Agradecimentos

A Deus pelo dom da vida, pela oportunidade de atingir esse objetivo, por ter colocado pessoas tão especiais em minha jornada.

Aos meus pais pela confiança, pelo apoio incondicional, por me mostrarem os caminhos para encarar os desafios da vida de cabeça erguida.

À minha orientadora pela sapiência e humildade, pelos ensinamentos e auxílio, por ter me mostrado caminhos possíveis de se lutar em prol dos direitos de crianças e adolescentes na busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

À minha noiva, aos amigos e aos colegas de trabalho que me incentivaram, me deram força ao longo dessa trajetória pela paciência, pelos momentos de alegria e lazer que me fizeram voltar ainda mais forte aos estudos.

Sinopse

SADECK FILHO, Francisco José. **O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas.** 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Esta pesquisa objetiva verificar a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas do governo federal. Para tanto, resgata o processo de criação dos novos direitos de crianças e adolescentes, que se origina na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) 1987-1988, perpassa a discussão da comunidade internacional para a criação da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e resulta em uma legislação nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sob a égide da Doutrina da Proteção Integral. Essa legislação reflete os novos direitos de crianças e adolescentes brasileiros como cidadãos e cidadãs, titulares de direitos especiais por sua condição peculiar de desenvolvimento e compõe os critérios de garantia, defesa e promoção de seus direitos humanos. Este estudo também traz informações sobre a desigualdade social brasileira para inferir que o investimento em políticas públicas para infância e adolescência é um dos mecanismos para promover desenvolvimento sustentável, construir bases para uma sociedade mais justa e igualitária e que, quando aliadas a políticas de transferência de renda, geram condições sólidas para reduzir o grau de desigualdade social, com efetiva melhora da qualidade de vida da população. A prioridade absoluta foi estimada a partir de um método de apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) que filtra as políticas orçamentárias voltadas ao público infanto-adolescente, nos termos do ECA, por critérios de exclusividade e direcionamento. Os resultados indicam que, apesar das melhoras recentes em indicadores socioeconômicos e na qualidade de vida da população brasileira, ainda falta um longo caminho para o respeito ao princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas do governo federal, pois os recursos públicos da União estão à mercê do pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida pública. Com isso, as políticas sociais ficam mantidas em segundo plano e sua arrecadação tem caráter regressivo, baseada em tributos indiretos. Como consequência dessa forma de arrecadação, o financiamento das políticas públicas é feito pela população mais pobre, majoritariamente, justamente a que mais demanda as políticas públicas sociais.

Palavras-chave: Orçamento público. Finanças públicas. Política pública. Crianças e adolescentes. Direitos humanos. Desigualdade social.

Abstract

This research aims to estimate if the absolute priority of children and teenagers on the public policy of the federal government has been assured. To do that, it ransoms the process of creation of the new rights of children and teenagers, which origins at the Constituent National Assembly during 1987-1988, pass over the international community discussions for the assents of the Convention on the Rights of the Child (CRC) and results in a legislation called Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). It establishes the Integral Protection Doctrine in Brazil, the new condition of children and teenagers as citizens, with special rights for their growth condition, and the conditions to guaranty, to defense and to promote their human rights. This research also brings information about the brazilian social inequality to deduce the public policy for children and teenagers investments are able to promote sustainable development, to build sustainers of a society more equality based on human rights, and when associated with income distribution policies create solid conditions to reduce the social inequality degree and effective improve on life quality of the people. The absolute priority has been estimated from a method to compute the budget for children and teenagers, called Orçamento Criança e Adolescente (OCA) based on exclusiveness and directionament criterions. The results indicates that, despite the recent betters on socioeconomic indicators and life quality improve of Brazilian people, there still a long way until the respect to the principle of the absolute priority of children and teenagers in public policies of the federal government, since the federal public resources are being used to the public debt, the social policies are being set in second plan, and their gathering has regressive impact, notability indirect tributes, so the poorer ones financing the public policies, just those who more need the social public policies.

Keywords: Public budget. Public Finances. Public Policy. Children and teenagers. Human rights. Social inequality.

Lista de Ilustrações

Quadro 1 –	Impostos próprios e repartição de receitas entre os entes federados	91
Gráfico 1 –	Evolução da Carga Tributária Bruta – 2002-2008	95
Gráfico 2 –	Dívida Pública Federal e Orçamento Geral da União – 2001-2009	131
Gráfico 3 –	Participação do OCA no OGU – 2001-2009	132
Gráfico 4 –	OCA R\$ milhões para 2009 e OCA <i>per capita</i> diário – 2001-2009	134
Gráfico 5 –	Evolução do PIB e da arrecadação federal – 2001-2009	135
Gráfico 6 –	OCA em relação ao PIB e à arrecadação federal – 2001-2009	136
Gráfico 7 –	Políticas básicas universais, básicas assistenciais e especiais: (a) total por tipo de política e (b) total por ano – 2001-2009	139
Gráfico 8 –	Bolsa Família em R\$ milhões (a) e em número de beneficiários (b) – 2004-2009	143
Gráfico 9 –	Participação do Bolsa Família no total do OCA – 2004-2009	144
Gráfico 10 –	Orçamento Executado DCA, SPDCA e FNCA em R\$ milhões – 1996-2009.....	146
Gráfico 11 –	FNCA, por valor das fontes de financiamento, (a) R\$ milhões e (b) % em relação ao total – 1998-2009	150
Gráfico 12 –	FNCA e SPDCA execução por UF no período, em R\$ milhões para 2009 – 1996-2009.....	153

Lista de Tabelas

Tabela 1 –	Desemprego da população jovem – 2004	57
Tabela 2 –	OCA e principais gastos do governo federal – 2001-2009	130
Tabela 3 –	OCA e indicadores macroeconômicos – 2001-2009	133
Tabela 4 –	OCA por tipo de políticas públicas em R\$ milhões – 2001-2009	138
Tabela 5 –	FNCA e SPDCA por execução regionalizada no período, em R\$ milhões para 2009 – 1996-2009	152
Tabela 6 –	FNCA e SPDCA execução por UF, ano a ano, em R\$ milhões para 2009 – 1996-2009	154

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANC	Assembléia Nacional Constituinte
Art.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CD	Conselho dos Direitos
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CO	Comissão de Orçamento
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CPP	Comissão de Políticas Públicas
CT	Conselho Tutelar
CTB	Carga Tributária Bruta
CTN	Código Tributário Nacional
DBF	Declaração de Benefícios Fiscais
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receita da União

EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FDCA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FEA/ USP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFM	Instituições Financeiras Multilaterais
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e Transgêneros
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OC	Orçamento da Criança
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PBA	Políticas Sociais Básicas Assistenciais
PBF	Programa Bolsa Família
PBU	Políticas Sociais Básicas Universais
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Políticas especiais
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego do DIEESE

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Plano Plurianual
PPCAAM	Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio

SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SPDCA	Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SRF	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

	INTRODUÇÃO	15
1.	INFÂNCIA E DEMOCRACIA - A FORMULAÇÃO DOS NOVOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	18
1.1.	A Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988	18
1.1.1.	<u>Os direitos de crianças e adolescentes e a ANC 1987-1988</u>	21
1.2.	A Convenção sobre os Direitos da Criança e as políticas públicas	30
1.3.	O Estatuto da Criança e do Adolescente	38
1.3.1.	<u>O Sistema de Garantia dos Direitos</u>	40
1.3.2.	<u>Princípios do Sistema de Garantia dos Direitos</u>	43
2.	DESIGUALDADE SOCIAL E INFÂNCIA – PRIORIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DA LEGISLAÇÃO	49
2.1.	Crescimento econômico e desenvolvimento	49
2.2.	A desigualdade social no Brasil	52
2.3.	Impacto das políticas sociais no “combate” à pobreza	58
2.4.	A infância como canal de redução das desigualdades sociais	64
3.	ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	69
3.1.	A atividade financeira do Estado	69
3.2.	Intervenção governamental na atividade financeira do Estado	72
3.3.	O orçamento público e a política pública destinada à infância e à adolescência	76
3.4.	O financiamento das políticas públicas	79
3.4.1.	<u>Receitas próprias</u>	81
3.4.2.	<u>As transferências</u>	85
3.4.3.	<u>Equidade fiscal e justiça social</u>	93
3.5.	O sistema orçamentário	96
4.	ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE	99
4.1.	Antecedentes do Orçamento Criança e Adolescente	99
4.2.	Proposta de Orçamento Criança e Adolescente	105
4.2.1.	<u>Crterios de seleção das políticas públicas para o OCA</u>	106
4.2.2.	<u>Classificação das políticas públicas no OCA</u>	108

4.2.3.	<u>Origem dos dados</u>	113
4.3.	O Sistema de Garantia de Direitos e o OCA	114
4.3.1.	<u>Os Conselhos Tutelares e o orçamento público</u>	115
4.3.2.	<u>Os Conselhos dos Direitos e o orçamento público</u>	116
4.4.	O Fundo dos Direitos e as políticas para a infância e a adolescência	119
4.4.1.	<u>Receitas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente</u>	122
4.4.2.	<u>Gestão do Fundo dos Direitos</u>	125
5.	OCA E PRIORIDADE ABSOLUTA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	128
5.1.	OCA e Orçamento Geral da União	129
5.2.	OCA e indicadores macroeconômicos	133
5.2.1.	<u>OCA per capita</u>	133
5.2.2.	<u>OCA, Produto Interno Bruto e Arrecadação Federal</u>	134
5.3.	As políticas públicas no OCA	137
5.3.1.	<u>Políticas básicas universais, básicas assistenciais e especiais</u>	137
5.3.2.	<u>Bolsa Família e OCA</u>	141
5.4.	FNCA e OCA	144
5.4.1.	<u>Financiamento do FNCA e da SPDCA</u>	149
5.4.2.	<u>Regionalização da execução do FNCA e da SNPDCA</u>	151
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
	ANEXO	170

Introdução

A presente pesquisa analisa em que medida o orçamento público federal obedece aos critérios da prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas, presentes na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A discussão de novos direitos para a criança e o adolescente no Brasil permeou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988 e resultou, ainda que não tenha se esgotado, na promulgação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - o ECA. Implicou também a ratificação pelo governo brasileiro da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança em 1990.

Os novos direitos de crianças e adolescentes, entendidos como “doutrina da proteção integral”, trazem um novo olhar para a infância ao tratar esse segmento da população como sujeitos de direitos e deveres, cidadãos e cidadãs portadores de prioridade absoluta na elaboração e execução de políticas públicas e, em virtude da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, titulares de direitos especiais, a serem assegurados pela família, pelo Estado e pela sociedade.

O velho direito, também chamado de “doutrina da situação irregular”, era motivado pelo espírito de defesa social contra a periculosidade juvenil, embasado na diferenciação entre “menores” e crianças e adolescentes. Consistia em doutrina tutelar, de controle arbitrário, que implica a judicialização dos problemas sociais, a criminalização da pobreza e a institucionalização e a segregação dos “menores” (DINECHIN, 2006).

A garantia, a promoção e a defesa dos novos direitos humanos de crianças e adolescentes devem transparecer em políticas públicas efetivas, com aporte de recursos públicos que garantam a qualidade dessas políticas. A construção da agenda pública deve obedecer ao que reza o art. 4º do Estatuto, que introduz no universo das políticas públicas os parâmetros da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

O orçamento público ganha destaque, então, na agenda política dos direitos humanos da infância e da adolescência, por ser instrumento que condiciona o cumprimento da prioridade absoluta estabelecida no parágrafo único, alíneas *c* e *d*, deste art. 4º, que determinam: “c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”; e “d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Segundo Porto (1999), os recursos públicos devem ser alocados em três linhas de políticas públicas para crianças e adolescentes: políticas sociais básicas estruturais, políticas sociais básicas assistenciais e políticas de atendimento de direitos da criança e do adolescente, estas também chamadas de políticas sociais especiais.

Pelo orçamento público é possível verificar quais políticas públicas para crianças e adolescentes estão sendo priorizadas por meio da análise de sua participação no total do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). A destinação privilegiada de recursos para as políticas da infância e da adolescência pode ser avaliada pela comparação do OCA com outras políticas executadas no orçamento público e com indicadores macroeconômicos.

O Estatuto propõe uma nova gestão para os direitos de crianças e adolescentes, chamada Sistema de Garantia de Direitos. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) definiu os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento deste Sistema com o advento da Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.

Esse Sistema tem um papel importante na elaboração da agenda pública e no monitoramento da aplicação dos recursos públicos. É responsável pela gestão e pelas ações relacionadas aos direitos da infância e da adolescência. Essa gestão visa ao atendimento das necessidades básicas da população, com base na participação popular, na descentralização política e administrativa e no controle social e institucional. As ações desenvolvidas são distribuídas em três grandes eixos ou linhas que sustentam esse Sistema: Defesa dos Direitos Humanos, Promoção dos Direitos Humanos e Controle da Efetivação dos Direitos Humanos (CONANDA, 2006a).

O Sistema de Garantia de Direitos proposto pelo Estatuto funda-se em três princípios essenciais, de acordo com o professor Nogueira Neto (1999b): a prioridade absoluta, a descentralização político-administrativa e a participação da população. Esses princípios se ancoram no orçamento público, que pode influenciar o processo decisório das políticas públicas.

O orçamento público proporciona um novo olhar sobre o Sistema de Garantia de Direitos, sob quatro importantes aspectos. Primeiro, permite a construção de um discurso para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, com base na utilização de recursos para a formação de uma agenda social. Segundo, propicia os meios para a prestação de serviços e a realização de intervenções governamentais efetivadoras dos direitos. Terceiro, abre à sociedade um fórum privilegiado de participação na tomada de decisões sobre o planejamento governamental de curto e médio prazos – nomeadamente, o plano plurianual e o orçamento anual. Finalmente, constitui evidência empírica direta sobre o grau de priorização dos

diversos segmentos de políticas públicas, a partir da premissa de que aquilo que não está contemplado no orçamento público não é efetivamente realizado.

A presente dissertação centra-se nesse último aspecto, tendo em vista que, para avaliar a prioridade absoluta na destinação de recursos públicos e revelar preferências na formulação e na execução das políticas públicas, é preciso identificar quais ações governamentais migram da agenda social para a programação orçamentária e sua execução. Então, sugere-se uma metodologia de apuração e análise do OCA, que consiste na seleção das políticas públicas orçamentárias destinadas a esse público, sob os critérios de ‘exclusividade’ e ‘direcionamento’.

Os dados do OCA serão comparados com os demais gastos governamentais e com indicadores macroeconômicos selecionados no intuito de fornecer uma visão mais abrangente da representatividade do gasto público com crianças e adolescentes. Além disso, serão avaliados à luz dos planos e tratados nacionais e internacionais de políticas públicas, pactuados pelo Brasil e que tenham impacto direto em crianças e adolescentes.

A fim de realizar o que foi disposto, a presente pesquisa compreende cinco capítulos, além deste introdutório. No capítulo um apresenta-se a formulação dos novos direitos de crianças e adolescentes, por meio da análise dos debates sobre o tema que se deram na Assembléia Nacional Constituinte e resultaram no art. 227 da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses novos direitos decorrem, em parte, da Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário.

O capítulo dois apresenta a importância das políticas públicas para a infância e a adolescência, com informações acerca de seu potencial impacto na redução das desigualdades sociais da população brasileira, em um cenário de adoção do modelo neoliberal, em que a política econômica tem função precípua frente às outras políticas públicas, ao invés de promover e viabilizar as políticas sociais. Em seguida, o capítulo três discorre sobre o orçamento público com informações acerca do financiamento e da execução das políticas públicas e dos debates sobre a arrecadação e a divisão dos recursos públicos.

No capítulo quatro, é demonstrada a metodologia de Orçamento Criança e Adolescente (OCA) proposta nesta pesquisa, assim como os critérios de seleção das políticas a serem destinadas para crianças e adolescentes. Os principais resultados e conclusões serão apresentados no capítulo cinco, que encerra a pesquisa, com análises comparativas com indicadores macroeconômicos e a participação das políticas públicas para crianças e adolescentes dentro do OCA.

Capítulo 1

INFÂNCIA E DEMOCRACIA - A FORMULAÇÃO DOS NOVOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Este capítulo tem por objetivo apresentar os novos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, cujo debate teve lugar na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) 1987-1988, e também decorrem da Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário. A discussão dos novos direitos resultou em nova legislação, o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, que reflete a nova condição de crianças e adolescentes como cidadãos e cidadãs e se fundamenta em critérios de garantia, defesa e promoção de seus direitos humanos.

Como afirma o professor Nogueira Neto (2009), para melhor se entender o processo histórico de lutas pelos direitos da infância e da adolescência no Brasil é importante que se analise, em particular, o processo de construção legislativa do Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso inclui todo o período do processo constituinte brasileiro, que fechava o ciclo autoritário da ditadura militar no Brasil, desembocando na promulgação da Constituição Federal em 1988, bem como a discussão e aprovação pela comunidade internacional da Convenção sobre os Direitos da Criança, até, enfim, a aprovação do ECA.

1.1. A Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988

Em uma época marcada por condições políticas desfavoráveis ao poder autoritário e por intensa mobilização social na luta por direitos, surge o Movimento Pró-Constituinte, proveniente do esforço da sociedade, da articulação de entidades e da integração e mobilização de diferentes setores e grupos que tiveram como bandeira comum a democratização das relações na sociedade.

Esse movimento de luta pela redemocratização brasileira resulta, destacadamente, na convocação e no funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988, além da decretação da anistia política, da restauração do pluripartidarismo e do retorno às eleições diretas para a Presidência da República. Pinheiro (2006) define a ANC 1987-1988 como um

momento de coroamento das lutas populares, encarnando as reivindicações das forças democráticas por mudanças na vida social brasileira.

Pinheiro (1986) destaca a importância da ANC 1987-1988 ao defini-la como o ponto de convergência de todas as discussões travadas pela sociedade civil, que almejava mudanças significativas de cunho econômico, político e social. A autora conclui que essas mudanças dependeriam do nível de democratização da sociedade brasileira e estariam subordinadas à representatividade da Constituinte.

A ANC 1987-1988, doravante denominada ANC, foi convocada pela Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985¹, e teve seus trabalhos iniciados em 1º de fevereiro de 1987 e encerrados em 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal em vigor no Brasil.

Pode-se considerar que fevereiro de 1987 representa a explosão de uma linha molecular, nos termos de Godard, presente em Deleuze e Parnet (1998) – ou seja, uma linha de ruptura no sistema de governo então vigente em busca da redemocratização brasileira. Este processo foi confiado ao Congresso Nacional.

Os partidos políticos assumiam então, naquele momento, singular importância para o processo constituinte, especificamente em relação às ideias, aos princípios e às representações que circulavam. Esses partidos confrontaram no funcionamento da ANC, devido ao caráter congressual da constituinte e ao fato de a ocupação de cargos parlamentares acontecer, no Brasil, unicamente, por meio de agremiações político-partidárias.

Pinheiro (2006) chama atenção para o fato de que a convocação da ANC 1987-1988 aconteceu em um momento histórico peculiar: a redemocratização brasileira, em que se construiu a rearticulação da sociedade civil. Conclui a autora que a ação constituinte-parlamentar, além de estreitamente vinculada à filiação partidária, estava também intimamente relacionada às forças da sociedade civil empenhadas na conquista e no reconhecimento de direitos. Assim, a ANC constituía um espaço privilegiado de consolidação democrática, no qual se expressava a pluralidade de concepções e de interesses em embate.

¹ A EC 26, promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, expressava a reação do Poder Legislativo, de acordo com Bonavides e Andrade (1991, p. 812):

“Art. 1º Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta da Mesa da Assembléia Nacional Constituinte.”

Treze partidos políticos conseguiram representação na ANC². A “Aliança Democrática” composta pelo PMDB e o PFL, possuía maioria esmagadora, com mais de 3/4 dos constituintes – 77,8% do total dos parlamentares da ANC, sendo 54,0% do PMDB (por si só, maioria simples) e 23,8% do PFL (PINHEIRO, 2006).

Os partidos de esquerda compunham cerca de 9,6% do total da ANC. Doimo (1995) reitera que embora a restrita expressividade numérica do bloco de esquerda, composto por PDT, PT, PCdoB e PSB, pudesse ser fator limitante no âmbito das votações, esse bloco ganha destaque no plano político. Isso porque os agrupamentos de esquerda constituíram conexões ativas mantidas pelo conjunto dos movimentos sociais na reconstrução da esfera pública no Brasil em redemocratização.

Outro destaque na composição da ANC fica por conta da chamada “Bancada dos Evangélicos”, composta por constituintes filiados a diversos partidos que assim se autoproclamavam, e que só perdiam em número para PMDB, PFL e PDS (PINHEIRO, 2006). Pierucci (1989) salienta a participação dessa Bancada na manifestação e na defesa de suas convicções religiosas e de seus pontos de vista sobre a sociedade. Pinheiro (2006) também destaca a força considerável que essa Bancada teve no tocante à temática criança e adolescente.

Como afirma Deleuze & Guattari (1992, p. 140) “as democracias são maiorias”. E a maioria presente na ANC era formada pela “Aliança Democrática” composta por dois únicos partidos políticos, frente aos 13 que compunham a constituinte. Como a democracia pode ser entendida como a ditadura da maioria, o importante é questionar o devir-minoritário, que pode ser engolido no sistema democrático, neste caso, pela ANC 1987-1988.

Esse devir-minoritário é, por natureza, o que se subtrai sempre à maioria. Vira bandeira de luta, de mobilização e ação, para não ser engolido. Representa a potência do que não se propõe na democracia formada pela maioria, mas está inerente ao processo histórico (DELEUZE & GUATTARI, 1992).

Essa força estava presente na ANC 1987-1988. Apesar de o modo de funcionamento da constituinte³ estar centrado, fundamentalmente, na atuação dos parlamentares, em especial

² PMDB, PFL, PDS, PDT, PTB, PT, PL, PCdoB, PDC, PCB, PSB, PSC e PMB.

³ A Constituinte cumpriu quatro etapas em seu funcionamento: as subcomissões, as comissões temáticas, a Comissão de Sistematização e o Plenário. De início, os constituintes se distribuíram em 24 subcomissões, que compunham 8 comissões temáticas, cada uma formada por 3 subcomissões. Para Bonavides e Andrade (1991) essa estruturação representou a espinha dorsal da ANC e foi o ponto de partida para a formulação do anteprojeto constitucional. À Comissão de Sistematização cabia a tarefa de consolidar as propostas advindas das comissões temáticas e respectivas subcomissões. O projeto de Constituição, formulado por esta Comissão, era então submetido à votação no Plenário da ANC. O conteúdo era votado, paulatinamente, pelos constituintes, sempre em primeira e em segunda votações (PINHEIRO, 2006).

do bloco que formava a maioria, outras participações de caráter não parlamentar também se fizeram presentes na ANC.

Pinheiro (2006) ressalta a participação de sujeitos advindos de inserções sociais e diferentes lugares que, diferenciadamente, fizeram-se presentes na ANC 1987-1988, como especialistas, dirigentes e integrantes de instituições estatais, representantes de movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de entidades religiosas, associações civis, além da própria população em geral, o que evidencia o funcionamento da ANC em caráter democrático, com participação conjunta de parlamentares e da sociedade civil.

A participação social e, principalmente, a presença de representantes de minorias durante os trabalhos da constituinte foram de suma importância para conferir legitimidade à ANC 1987-1988, como bem destaca Pinheiros (2006).

1.1.1. Os direitos de crianças e adolescentes e a ANC 1987-1988

Os direitos que mobilizavam a sociedade civil em suas lutas pela redemocratização estavam expressos em definições e posicionamentos nos manifestos e programas de todos os treze partidos que compunham a ANC. Pinheiro (2006) entende que os reclamos da rede movimentalista tinham conseguido chegar às agremiações partidárias, numa evidência da força das reivindicações e das proposições dos movimentos sociais, referentes à garantia e ao reconhecimento de direitos.

Ainda assim, eram claras as diferenças de posicionamento ideológico-político dos partidos políticos sobre os direitos, em que a mesma expressão parecia indicar visões diferentes de concepção na defesa desses direitos. Em outros momentos, o discurso dos parlamentares parecia estar dissonante em relação ao posicionamento político da agremiação, indo de encontro com a visão pública que o partido construía em seus programas e manifestos (PINHEIRO, 2006).

Nesse cenário, ganham destaque os direitos sociais por serem

[...] o elo mais vigoroso entre a concepção abrangente de direitos da cidadania, que se fez presente, recorrentemente, nos programas e manifestos partidários, e os direitos da infância e adolescência. Em outras palavras, se nem todos os direitos civis e políticos podem se fazer extensivos à criança e ao adolescente, o mesmo não ocorre quando são enfocados os direitos sociais, consideradas, evidentemente, as peculiaridades desses sujeitos, como pessoas em condição especial de desenvolvimento [...] (PINHEIRO, 2006, p. 202).

Os direitos sociais, continua a autora, constituem um dos elementos fundantes dos movimentos sociais no Brasil, da redemocratização. É a partir deles que se fundamenta o

princípio de conceber, de circunscrever a criança e o adolescente como cidadãos, chegando à formulação-síntese de sujeitos de direitos.

Nos documentos partidários, frequentemente era utilizado o termo “menor”, que podia ainda aparecer adjetivado, como “menor” carente, ou “menor” abandonado. Pinheiro (2006, p. 204) nos ensina que “o termo ‘menor’, eivado de um conteúdo profundamente discriminatório, é abominado pelo movimento que pensa a criança e o adolescente como sujeitos de direitos”.

Pinheiro (2006) encontrou quatro concepções mais recorrentes de crianças e adolescentes nos manifestos e programas partidários que analisou: objetos de proteção social; de controle e disciplinamento; de repressão social; e sujeitos de direitos.

A mais recorrente é a concepção de crianças e adolescentes como objetos de proteção social, predominantemente, no âmbito de ações de saúde, alimentação e nutrição, mantendo forte vinculação com a preservação da vida da criança e do adolescente, particularmente da criança em seus primeiros anos de vida.

Há conteúdos de documentos partidários que consideram a criança e o adolescente como objetos de controle e disciplinamento, enfocando, especificamente, os integrantes das classes subalternas que eram considerados potencialmente perigosos, que deveriam ser controlados via educação e trabalho para pobres. Segundo a autora, as propostas eram de oferecer a esses grupos escolaridade limitada e preparação restrita para o trabalho, isto é, escolaridade e capacitação profissional para uma inserção social subordinada, com foco na prevenção de comportamentos delinquentes e na reprodução da força de trabalho, em função do desenvolvimento produtivo do país.

A concepção de crianças e adolescentes como objetos de repressão social é a que menos se faz presente nos documentos partidários. A quase inexistência de referências a essa concepção de crianças e adolescentes pelos partidos políticos é explicada por Pinheiro (2006) pelo contexto sócio-histórico em que foram elaborados os documentos partidários – um período de redemocratização do país, após vigência do regime militar, marcado pela perseguição político-ideológica, por ações repressoras, pela limitação dos direitos civis e políticos. Dessa maneira, não interessava aos partidos políticos vincular seus princípios, valores ou compromissos a práticas de restrição de liberdade e de confinamento, motivo pelo qual não optaram pela concepção de crianças e adolescentes como objetos de repressão social.

A questão da infância e da adolescência foi colocada em segundo plano pelas agremiações partidárias que, independentemente de seu matiz ideológico, não lhe conferiram destaque entre seus princípios e propostas, com exceção do PDT e do PTB, que consideraram

a questão da criança e do adolescente como a mais urgente prioridade nacional (PINHEIRO, 2006).

Segundo Bonavides e Andrade (1991) os temas que suscitaram maiores discussões durante os trabalhos da ANC foram a forma de governo e a fixação do período do mandato do Presidente da República. Também são elencados pelos autores os direitos trabalhistas, a questão da terra e da propriedade, a reforma agrária, o capital estrangeiro, as riquezas do subsolo, a política de informática e de comunicação, a estrutura sindical, o direito de greve e a reforma tributária.

Já para Pinheiro (1991), ganham destaque, entre os temas mais polêmicos durante a ANC, o debate sobre o público e o privado no ensino, a reforma agrária, a definição de empresa nacional, o sistema de governo, a reserva de mercado e a dívida externa.

Bastos e Costa (1987) delimitam o sistema de governo, sistema de representação política, direitos dos trabalhadores, automação, empresa nacional, reforma agrária, problemática urbana, escolarização, educação e ciência, comunicação, liberdade e igualdade como as questões que monopolizaram os debates nos trabalhos da ANC.

Pierucci (1989) destaca a presença da “Bancada Evangélica” nas discussões de temas como aborto, jogo, homossexualismo, drogas, feminismo, pornografia e divórcio, em relação aos quais geralmente se posicionava contra. A ação política dos evangélicos contribuiu para tornar tais temas polêmicos, alvos de embates, de controvérsias. Embora alguns desses temas guardem vinculações com a questão de crianças e adolescentes, esta última também não estava entre as principais preocupações dessa Bancada.

Ainda assim, ganha destaque na discussão sobre os direitos de crianças e adolescentes um integrante da “Bancada Evangélica” – o deputado Nelson Aguiar (PDT-ES). Suas posições acerca do tema não expressavam as posições oficiais das agremiações partidárias, nem da Bancada da qual fazia parte, mas refletiam sua experiência profissional, já que era ex-presidente da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM.

Faleiros e Craidy (1987) também constata a posição de segundo plano em que ficaram as discussões sobre a questão do “menor” diante de outras temáticas, na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e nas subcomissões que a compunha. Para os autores, a preocupação central para os constituintes que integraram esta Comissão era com a concessão dos canais de comunicação, reserva de mercado, ensino privado e público e outras questões em relação às quais havia mais interesses envolvidos.

Pinheiro (2006) ressalta que a questão da criança e do adolescente, apesar de inserida na agenda da ANC 1987-1988 de forma secundária, foi objeto de um movimento social que penetrou na tessitura constituinte e fez-se presente na qualidade de participantes da sociedade civil. Assim, a temática da infância e da adolescência conseguiu adquirir caráter suprapartidário, acima de credos religiosos e de posicionamentos ideológicos. Passou a ser vista como uma questão nacional, que demandava atenção diferenciada e a união de todos ali presentes durante os trabalhos constituintes.

Não por acaso, as Emendas Populares na temática da infância foram recordistas em número de assinaturas (PINHEIRO, 2004). Tais emendas foram fruto da articulação entre duas vertentes: “Criança e Constituinte” e “Criança, Prioridade Nacional”, que reivindicavam direitos básicos para crianças e adolescentes com absoluta prioridade e exigiam o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. De acordo com García (1999, p. 94), essas emendas acompanharam a assinatura “de 200.000 adultos e mais de 1.400.000 crianças e adolescentes”.

Por orientação da relatoria da ANC, houve um encontro entre constituintes comprometidos com a questão e representantes de entidades da sociedade civil, com o objetivo de consolidar as duas propostas em uma única emenda, de forma consensual. Dessa reunião originou-se o texto proposto para o art. 227 da atual Constituição Federal referente à criança e ao adolescente, que se tornou o texto final aprovado sem destaques na Comissão de Sistematização e no Plenário.

O texto constitucional, pela primeira vez, conteria um capítulo com matéria específica sobre crianças e adolescentes (PINHEIRO, 2004). E mais: a tentativa dos atores de destacar a matéria criança e adolescente na elaboração do texto constitucional de 1988 reveste-se de peculiar importância, uma vez que a expressão “prioridade absoluta” foi, pela única vez, incorporado na Carta Magna (PINHEIRO, 2006).

A participação de crianças e adolescentes nos trabalhos da ANC foi fundamental para garantir um novo patamar na legislação sobre os direitos desse segmento. Também foi indispensável a colaboração dos movimentos sociais em defesa dos direitos da infância, que, com a reflexão produzida em diversos campos do conhecimento, inclusive os jurídicos, proporcionou a formulação dos direitos de crianças e adolescentes com perspectiva diferenciada, anunciando mudanças radicalmente transformadoras no trato da infância e da adolescência no Brasil (CUSTÓDIO, 2008).

O movimento da infância e da adolescência logrou, ainda, emendas que foram incorporadas no novo texto constitucional sob o art. 204, o qual, juntamente com o art. 227,

reflete as conquistas em favor de crianças e adolescentes e a normatização das ações governamentais na área da assistência social, obedecendo a duas diretrizes fundamentais de gestão pública: descentralização e participação social (GARCÍA, 1999).

Pinheiro (2006) destaca, ainda, outras partes do texto constitucional de 1988 que, juntas, conferem uma dimensão mais completa e fiel do que significa a consagração legal dos direitos de crianças e adolescentes, para além do que dispõem o art. 204 e o art. 227, quais sejam, de acordo com Brasil (2008):

- Direito a existência formal:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito.

- Direito a educação e segurança:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

[...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

- Direito a proteção por todos os entes governamentais:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XV - proteção à infância e à juventude.

- Direito a assistência social:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes.

- Direito a priorização na mobilização de recursos e gestão participativa:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
- II - serviço da dívida;
- III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

- **Direito a educação na primeira infância:**

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]

- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

- **Direito à proteção integral:**

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do poder público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º A adoção será assistida pelo poder público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

- Direito a inimizabilidade:

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Merece destaque, nessa lista, o disposto no art. 227. Sua introdução no texto constitucional de 1988 concretiza as conquistas relativas aos direitos de crianças e adolescentes, ao consolidar no arcabouço jurídico brasileiro avanços preconizados internacionalmente em favor da infância e da adolescência – a Doutrina da Proteção Integral.

Nogueira Neto (2009) informa que a expressão “proteção integral” leva em conta o paradigma jus-humanista⁴ da indivisibilidade dos Direitos Humanos e da integralidade na sua proteção. Tais paradigmas jus-humanistas foram acolhidos pelo texto final constitucional e consagrados na categoria de “valores supremos de uma sociedade fraterna”⁵ e de “fundamentos do estado democrático de direito”⁶, com conseqüente acolhimento e consagração também nas demais normas jurídicas infraconstitucionais⁷.

Custódio (2008) destaca que a teoria da proteção integral não se constitui apenas como obra de juristas especializados ou como uma declaração de princípios propostos internacionalmente, uma vez que incorporou na sua essência a rica contribuição da sociedade civil brasileira que teve participação ativa nos trabalhos da ANC.

Nogueira Neto (2009) ensina que a teoria da proteção integral é um somatório e uma tentativa de sistematização de várias teorias no campo do Direito, da Ciência Política, da Antropologia, da Sociologia, da Psicologia e outros campos do saber ao relacionar essa teoria com as teorias científicas de caráter emancipatório e com os paradigmas éticos e políticos dos Direitos Humanos. Para o autor, a doutrina da proteção integral expressa:

[...] variadas explicitações dos discursos justificadoras de novas práticas, em busca de uma teoria unificadora, definidora e explicativa. Um rico produto de construção multidisciplinar, superando o tradicional e reducionista modelo disciplinar prevalente no Brasil e que tanto dificulta a atuação intersetorial e multiprofissional (NOGUEIRA NETO, 2009, p. 11).

A doutrina da proteção integral representa os novos direitos para crianças e adolescentes, que foram inaugurados pela Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) em 1989, com a comunidade internacional. A CDC será vista mais adiante, no próximo tópico.

⁴ Na teoria jus-humanista são consagrados, emblematicamente, no atual momento histórico, dois grandes elementos que se entrelaçam com os direitos humanos, fazendo um depender do outro, fazendo com que um só prospere na medida em que o outro prospera: a democratização e a radicalização da democracia; e a construção de processos de desenvolvimento humano auto-sustentado (NOGUEIRA NETO, 2010).

⁵ Preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

⁶ Art. 1º da Constituição Federal de 1988.

⁷ Por exemplo, Estatuto da Criança e do Adolescente; Leis orgânicas da Saúde, da Assistência Social; Lei de Diretrizes e Bases da Educação, entre outras.

Essa doutrina, tão citada em boa parte dos textos produzidos a respeito do novo direito de crianças e adolescentes, na verdade, consiste em um esforço de sistematização doutrinária, preponderantemente latino-americano, que embasa os novos direitos de crianças e adolescentes. Trata-se de um grande esforço do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por meio do seu escritório regional para a América Latina e Caribe (TACRO), em construir uma bandeira mobilizatória e sensibilizadora e oferecê-la como instrumento para interpretação da Convenção, a servir de base para elaboração das leis nacionais de adequação a ela (NOGUEIRA NETO, 2010).

Théry (2007), embora crítica da Convenção sobre os Direitos da Criança, ensina que a expressão “direitos da criança” tem dois sentidos históricos distintos, vinculados a diferentes tradições. A tradição filosófica enfatiza a proteção e preconiza a tese de que o homem só se torna verdadeiramente livre ao completar o processo educativo que o faz aceder à autonomia e à responsabilidade. Neste sentido, a menoridade significa que, embora titular de direitos, a criança não pode ser intimada a exercê-los imediatamente por si mesma. Há também uma segunda tradição, favorável à autodeterminação das crianças e que, segundo a autora, teria encontrado, hoje, uma renovação, através da luta contra a discriminação jurídica e mediante a reivindicação de novos direitos para as crianças.

Dinechin (2006), embora endossando algumas das críticas feitas à Convenção por Théry, cita alguns juristas latinoamericanos que também identificaram distinção entre os direitos infanto-adolescentes na composição da CDC: um velho direito que corresponde à “doutrina da situação irregular” e os novos direitos que constituem a “doutrina da proteção integral”.

O velho direito era motivado por um espírito de defesa social contra a periculosidade juvenil, embasada na diferenciação entre “menores” e crianças e adolescentes. Consistia em uma doutrina tutelar, de controle arbitrário “*que implica la judicialización de los problemas sociales, la criminalización de la pobreza, la institucionalización y la segregación de los menores*” (DINECHIN, 2006, p. 5).

Já os novos direitos de crianças e adolescentes são desenvolvidos e detalhados pela doutrina da proteção. Dinechin (2006) reconhece essa doutrina como um autêntico projeto de sociedade democrática que contribui para a construção dos direitos de crianças e adolescentes, com a finalidade de influir nas constituições, nas leis, nas políticas públicas e na prática dos tribunais.

O Conanda (2007) levanta informações para melhor compreensão da doutrina da proteção integral, contida no art. 227 da Constituição Federal. Indica a necessidade de que a

proteção e o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes sejam considerados deveres das gerações adultas. Há o reconhecimento das gerações adultas em três instâncias reais e formais de garantia dos direitos – a família, a sociedade e o Estado.

A doutrina também reza o interesse superior da criança e do adolescente, que deverá prevalecer em qualquer circunstância – em virtude de serem sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento. Com isso, crianças e adolescentes deixam de ser vistos como portadores de necessidades, de carências ou de vulnerabilidades e passam a ser reconhecidos como cidadãos e cidadãs.

O *caput* do art. 227, ao apresentar que a garantia dos direitos à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal e social e ao respeito à integridade psicológica e moral de crianças e adolescentes estão assegurados com absoluta prioridade, significa que, com base na doutrina da proteção integral, esses direitos podem ser exigidos por crianças e adolescentes e cobrados na justiça (CONANDA, 2007).

O Conanda (2007) ainda afirma que o objetivo estratégico do *caput* do art. 227 também obedece aos princípios gerais dos direitos humanos:

- Universalidade – direito à igualdade e reconhecimento formal do respeito à diversidade e à identidade de cada pessoa, independentemente do lugar em que vivam no mundo, em quaisquer circunstâncias. A não-discriminação está no cerne dos direitos humanos;
- Indivisibilidade – os direitos são interdependentes, correlacionados e indivisíveis. Nenhum direito é mais importante que o outro. Embora os direitos sejam igualmente importantes, os recursos são limitados, devendo-se, portanto, sempre estabelecer prioridades políticas aos direitos de crianças e adolescentes;
- Responsabilidade – crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, titulares de direitos e deveres, ou seja, têm capacidade de exercício e têm também responsabilidade pelo descumprimento de seus deveres, tudo com respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; e
- Participação – crianças e adolescentes têm direito a participar da vida política, cultural, de contribuir para o desenvolvimento e dele desfrutar.

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, crianças e adolescentes não mais eram vistos como “menores em situação irregular”, excluídos dos espaços de participação na vida pública brasileira e passaram a ser reconhecidos pela doutrina da proteção integral como sujeitos de direitos com prioridade absoluta perante a família, a sociedade e o Estado e em condição peculiar de desenvolvimento.

O texto constitucional representa a vitória do devir-minoritário na questão da infância e da adolescência. A participação ativa fomentou uma democracia participativa, com base na promoção da cidadania, que busca uma sociedade mais justa e igualitária. Ademais, a justiça entre as gerações envolve ações que busquem equidade geracional. “Uma ação guiada pela equidade deveria proporcionar a cada pessoa a satisfação de suas necessidades, que são diferenciadas. Dito de outra maneira, pode ser considerada a oferta a cada pessoa daquilo que tem direito de acordo com suas necessidades” (PATROCÍNIO, 2010). Nesse sentido, deve-se buscar também a equidade de gênero, étnico-racial, e, ainda, regional.

1.2. A Convenção sobre os Direitos da Criança e as políticas públicas

A proposta de elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)⁸, que traria um novo olhar ao Direito Internacional dos Direitos Humanos⁹, teve influência sobre as lutas pelos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, visto que o país passava por um processo de reconstrução e democratização de seus ordenamentos normativo e político-institucional, por meio da ANC 1987-1988. Assim, foi possível para o país se apropriar das informações sobre a nova normativa jurídica internacional – que marcava as lutas políticas a favor da infanto-adolescência – e, dessa forma, abarcar na legislação os princípios de titularidade de direitos, da prevalência da garantia dos direitos sobre o atendimento de necessidades, o reconhecimento novo do direito de expressão da opinião e da participação, os princípios gerais da não-discriminação e da prevalência do interesse superior da infância, como reza a doutrina da proteção integral (NOGUEIRA NETO, 2009).

Os direitos para crianças e adolescentes são discutidos pela comunidade internacional desde 1924, quando a Liga das Nações adotou a Declaração de Genebra, afirmando a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais.

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada no ano de 1948, a comunidade internacional, por intermédio da Organização das Nações Unidas (ONU), vem firmando uma série de convenções internacionais que estabelecem estatutos comuns de

⁸ A Convenção considera como criança toda pessoa abaixo de 18 anos de idade.

⁹ Um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos para implementar a concepção dos Direitos Humanos e promover o respeito a esses direitos em todos os países, no âmbito mundial (PIOVESAN, 2010).

cooperação mútua e mecanismos de controle para garantir a não violação e o exercício pelo cidadão de um elenco de direitos considerados básicos à vida digna, os chamados direitos humanos.

A primeira declaração da ONU para os direitos humanos de crianças ocorreu em 1959, com a publicação da Declaração sobre os Direitos da Criança. Proclamava que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificados pelo Brasil em 1992, foram reconhecidos direitos humanos universais no plano individual, coletivo e social, entre eles, o direito à saúde e o direito da criança à especial proteção do Estado, da sociedade e da família, comprometendo-se as nações signatárias garanti-los e implementá-los. O próximo passo seria a aprovação de uma Convenção que viria a inaugurar os novos direitos de crianças e adolescentes.

A elaboração do Projeto da Convenção sobre os Direitos da Criança, que trouxe novos direitos e deu cunho jurídico-internacional a esses direitos, iniciou-se com a apresentação e discussão na ONU do chamado Projeto-Polônia, em 1978:

A iniciativa de elaborar uma Convenção foi apresentada à Assembléia Geral em 1978 pela Polônia, que pretendia que a aprovação de um tratado internacional coincidisse com a celebração do Ano Internacional da Criança, em 1979. A intenção da Polônia subestimou seriamente a magnitude e a complexidade da tarefa, que com dificuldades recém pôde (sic) ser completada a tempo para o décimo aniversário do Ano Internacional da Criança, em 1989. O anteprojeto original apresentado pela Polônia, como observaram vários governos na consulta inicial feita em 1978, consistia essencialmente em mera reformulação dos direitos já reconhecidos na Declaração de 1959 (NOGUEIRA NETO, 2009, p. 4).

Em 20 de novembro de 1989, nas comemorações dos 30 anos da Declaração de 1959, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada pela grande maioria dos países membros que compõem a ONU, com exceção dos Estados Unidos e Somália. Ainda assim, Dinechin (2006) informa que estes países assinaram a convenção em 16 de fevereiro de 1995 e em 9 de maio de 2002, respectivamente, apesar de nenhum dos dois países tê-la ratificado.

De acordo com Roseno (2005), a CDC é o tratado internacional de direitos humanos com maior adesão no mundo. Isso lhe confere um caráter quase universal. A Convenção é vista como a melhor expressão do reconhecimento dos direitos da infância, em que pesem as muitas reservas feitas por Estados membros para sua implementação, principalmente no que difere da cultura dos grupos populacionais e das determinações legais nacionais.

O Congresso Nacional brasileiro adotou-a em setembro de 1990, pelo Decreto Legislativo nº 28. A ratificação brasileira ocorreu com a publicação do Decreto nº 99.710, de

21 de novembro de 1990, por meio do qual o então Presidente da República, Fernando Collor, promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna (CABRAL, 1999).

Nogueira Neto (2009) considera um avanço o efeito vinculante inferido da Convenção que obriga os países ratificadores, ou que venham a aderi-la, a adotar seus princípios nas suas legislações internas. Ele afirma que a CDC contribuiu em muito para a alteração da normativa interna dos Estados-Partes que a ratificaram, adequando-a a seus princípios jurídicos e aos paradigmas ético-políticos dos Direitos Humanos.

A redação final da CDC consolida uma nova visão de criança, que deixa de ser mero objeto de proteção e passa a receber proteção integral, sujeito de uma ampla gama de direitos e liberdades. Ainda estabelece um Comitê Internacional de especialistas em direitos da criança, com competências para a promoção de tais direitos (NOGUEIRA NETO, 2009).

Nogueira Neto (2010, p. 5) ensina que a doutrina da proteção integral é “um modo peculiar de se interpretar a Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC e toda a normativa internacional pertinente”. Na verdade, ela é:

[...] um discurso teórico referencial justificador das estratégias de incidência política do UNICEF na América Latina e Caribe. Ou seja, são insumos principalmente para o trabalho dessa agência das Nações Unidas de *advocacy*, que serviram salutarmente para produzir, entre nós, reflexões teóricas inovadoras, boas práticas e fundamentos para alterações no ordenamento jurídico latino-americano e caribenho [...] (NOGUEIRA NETO, 2010, p. 5).

Em seu preâmbulo, a Convenção lembra os princípios básicos das Nações Unidas e disposições específicas de acordos, tratados e declarações relevantes sobre os direitos humanos. Ela foi estruturada a partir de quatro princípios gerais que norteiam todas as suas disposições, de acordo com o manual da Save the Children (2002b):

Não-Discriminação – Artigo 2: todos os direitos aplicam-se a todas as crianças sem exceção. É obrigação do Estado proteger as crianças de toda forma de discriminação e executar ações concretas para promover os seus direitos.

Ainda assim, esse princípio não implica que todas as crianças devem ser tratadas da mesma forma. É preciso atender às crianças de modo diferenciado, como as crianças que se encontram particularmente vulneráveis. Dá ênfase, então, às mudanças de estrutura legal, às estruturas de poder, às atitudes daqueles que discriminam, ao ambiente físico e aos recursos, para que todas as crianças possam ser igualmente atendidas.

Ganha destaque, assim, a perspectiva de gênero. Um aspecto importante relacionado ao gênero é a relação de poder que atribui às mulheres um status social inferior ao dos homens. Embora fatores sociais e políticos, como condição social, classe, identidade étnica, religião e deficiências afetem as oportunidades das crianças e suas condições de vida,

o gênero é uma questão que passa por todos esses fatores e deve ser incluído em qualquer análise ou plano para o futuro das crianças.

Interesse Superior da Criança – Artigo 3: todas as ações que dizem respeito à criança deverão estar de acordo com os seus interesses. O interesse superior abrange todas as decisões que afetam meninos e meninas. Meninos e meninas devem ser levados em consideração, prioritariamente, quando recursos são mobilizados e distribuídos, quando procedimentos são desenvolvidos para assegurar que governos e partes envolvidas nas tomadas de decisão considerem seus interesses superiores antes de definir qualquer resolução que os afete.

Direitos da Criança à Sobrevivência e ao Desenvolvimento – Artigo 6: toda criança tem direito à vida e traz em si própria o potencial para seu desenvolvimento. A toda criança devem ser concedidos o direito e o devido apoio para desenvolver todo o seu potencial. A idade e a maturidade da criança devem ser consideradas quando se determina o alcance da autodeterminação e da liberdade da criança.

Participação – Artigo 12: meninos e meninas têm o direito de se envolver nas decisões que os afetem. Crianças de qualquer idade devem ter direito de expressar suas opiniões, na forma em que elas se sintam mais confortáveis, e devem ser encorajadas a participar da tomada de decisões. Para se tornarem capazes de tomar decisões, as crianças têm o direito de ser munidas de informações importantes de uma forma que elas possam compreendê-las.

A CDC também já preconizava a importância do orçamento público para a política pública da infância e da adolescência, necessário para fortalecer a adoção dos novos direitos de crianças e adolescentes, ao afirmar em seu artigo 4º que:

Artigo 4 Os Estados-Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza, visando à implementação dos direitos reconhecidos nessa Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados-Partes adotarão medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional (SAVE THE CHILDREN, 2002a).

O preâmbulo da Convenção também reafirma o fato de que as crianças, dada a sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais – com ênfase especial sobre os cuidados primários e a proteção responsável da família, a necessidade de proteção legal e de outras formas de proteção à criança antes e depois de seu nascimento, a importância do respeito aos valores culturais da comunidade da criança e o papel vital da cooperação internacional para o cumprimento dos direitos das crianças (BRASIL, 2002).

Para Nogueira Neto (1999a, p. 37), quando a Convenção “fala em ‘direitos’, quer abarcar os direitos fundamentais da pessoa humana, os direitos civis, os direitos específicos de proteção, os direitos sociais e culturais e os princípios que fundam o direito.”

A CDC, além de reconhecer que todas as crianças devem ter direitos fundamentais garantidos, na qualidade de seres humanos, reconhece também direitos específicos à criança afirmando que a infância é uma fase especial da existência humana, marcada por intenso desenvolvimento. Roseno (2005, p. 19) resume o princípio nos seguintes termos: “o ser humano criança tem direitos por ser humano, bem como tem direitos específicos por ser criança”. Assim, a Convenção supera a invisibilidade política e jurídica historicamente submetida à infância e invoca os princípios dos direitos humanos para as crianças, especialmente, os da universalidade, indivisibilidade e exigibilidade.

Para Nogueira Neto (1999a), a Convenção é uma poderosa aliada na luta política pela garantia de parcela de poder para a infância e a adolescência, em um novo modelo de convivência que não faça da criança e do adolescente objetos de dominação. É uma grande aliada no processo de transformação da cultura institucional autoritária brasileira, que não mais deve reconhecer as crianças e os adolescentes como “mais fracos”, os dominados.

Ela deve ser entendida como um apelo, uma incitação para que a sociedade e os Estados signatários assegurem efetividade a esses direitos. Assim sendo, esses Estados assumem um verdadeiro compromisso no sentido do cumprimento de seu dever de responsabilidade – seu dever de proteger integralmente crianças e adolescentes, garantindo-lhes sobrevivência, desenvolvimento e proteção especial. Isso deve acontecer sem que se prescindia da participação real desses atores, que lhes seja garantida a autonomia (NOGUEIRA NETO, 1999a).

Como bem ressalta Nogueira Neto, “uma falsa dicotomia entre **autonomia/participação** e **capacidade limitada/ proteção** é só aparente contradição criada pelo ‘discurso sócio-jurídico assistencialista/ repressor menorista’.” (NOGUEIRA NETO, 1999a, p. 37, grifos do autor).

A CDC surge para acabar com o antigo direito dos “menores”, que no Brasil foi representado pelo Código de Menores. Esse antigo direito está longe de ser visto como a fonte ou como uma das raízes dos novos direitos de crianças e adolescentes, sendo considerado até como um direito prejudicial a esse público (DINECHIN, 2006).

A CDC, então, se destaca por ser o instrumento jurídico e político-institucional dos novos direitos de crianças e adolescentes, para promover a internalização, a nacionalização do poder parental e estatal nas suas relações com a infância e a adolescência, tradicionalmente

autoritárias. Funciona como instrumento estratégico de mobilização da sociedade e de construção de uma nova cultura institucional, para que crianças e adolescentes passem a ser vistos como cidadãos. Deve favorecer o desenvolvimento de um processo de defesa política de interesses e de institucionalização de um sistema eficiente e eficaz de garantia dos direitos relacionados a essa parcela da população (NOGUEIRA NETO, 1999a).

Ainda assim, a Convenção tem recebido algumas críticas, particularmente de autores como Théry, que consideram os direitos de participação e de liberdade contraditórios aos direitos de proteção. Para ela, a CDC não consegue solucionar a contradição de acrescentar ao lado dos direitos de proteção, que pressupõem a menoridade jurídica, os novos direitos de crianças e adolescentes, que pressupõem a capacidade jurídica:

[...] a Convenção entende “criança” estritamente no sentido de “menor” e não põe absolutamente em questão o conceito de “menoridade jurídica”. Em certo sentido, portanto, emprega “direitos da criança” na mesma linha da Convenção de Genebra de 1924 e da Declaração da ONU de 1959: seu preâmbulo e numerosos artigos definem claramente os direitos da criança como direitos a “uma proteção especial”, e esses direitos são reafirmados com muita força. Contudo, por outro lado, somam-se a esses direitos à proteção outros tipos de direitos, os quais só têm sentido caso exercidos pelos seus beneficiários: direitos à liberdade de opinião (art.12), à liberdade de expressão (art.13), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 14), à liberdade de associação (art.15); em suma, direitos que pressupõem a capacidade jurídica, quer dizer, a responsabilidade (THÉRY, 2007, p. 139-140).

Para Arantes (2009), as dificuldades de implementação dos novos direitos de crianças e adolescentes ganham maior evidência, no Brasil, quando se trata de matéria objeto de disputa entre grupos religiosos e minoritários. É o caso do direito à liberdade de orientação sexual e ao uso de preservativos para a prevenção da gravidez e de doenças sexualmente transmissíveis, além do direito ao aborto, nos casos permitidos por lei. A autora chama a atenção para a novidade da Proteção Integral a que têm direito crianças e adolescentes, endossando o posicionamento de Souza (2008) sobre a existência de uma tensão, e não de uma contradição, entre os direitos de proteção e autonomia:

O que se destaca neste debate é o fato de não mais se restringir ao mero reconhecimento do direito à proteção e ao acesso não discriminatório de crianças e adolescentes aos serviços e bens culturais, reivindicações que se tornaram o apanágio dos movimentos sociais. O grande desafio do momento atual é equacionar a tensão que se instala entre conceder maior autonomia à infância e à adolescência, direito de voz e de participação política, com vistas ao alcance daquilo que definimos como meta para atingirmos a excelência humana, portanto a felicidade, e o risco que esta prática possa favorecer uma certa omissão dos adultos e das instituições em construir junto com as crianças e os adolescentes metas que garantam a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes em um contexto de definições claras em relação ao bem humano e à felicidade humana. Se, por um lado, estamos convencidos de que os princípios tradicionais de proteção e direitos da criança e do adolescente precisam ser revistos, por outro, é igualmente verdadeiro que eles não podem ser de modo algum descartados, mas sim retomados dentro de um novo contexto [...] (Souza, 2008, p. 12-13 apud Arantes, 2009).

Dinechin (2006) considera que a CDC apresenta uma visão ocidental de criança. Para ele, essa criança ocidental, idealizada nos trabalhos preparatórios da CDC acabou se convertendo no modelo de criança internacional por meio do Direito Internacional – as crianças e adolescentes se beneficiam de regras comuns, independentemente do respeito a sua cultura, de suas crenças e como as leis nacionais os entendem.

Para o autor, de maneira geral, o impacto social provocado pela CDC no âmbito da proteção da infância nas sociedades ocidentais desenvolvidas não tem provocado maior autonomia de crianças e adolescentes, uma vez que a ideia de maior proteção à infância tem se traduzido em maior controle dos seus movimentos: *“Los derechos del niño moderno aumentan a medida que su libertad para ir y venir disminuye”* (DINECHIN, 2006, p. 19).

Para Dinechin, a CDC vai além do âmbito da infância, ela se converte em um dos pilares da própria democracia. O autor chama atenção para o que estabeleceu o Diretor Executivo do UNICEF, James P. Grant: *“la democracia es buena para los niños”* (BARATTA, 1995, p. 13). Pensamento reformulado por Baratta (1995, p. 22), segundo o qual *“los niños son buenos para la democracia”*.

Em apoio a esse pensamento, Nogueira Neto (2010) afirma que não se pode falar em prevalência dos direitos humanos, em especial de crianças e adolescentes, onde não exista uma real democracia. Assim como, vice versa, não existe democracia sem prevalência dos direitos humanos. O autor insiste que *“direitos humanos, democracia e desenvolvimento humano auto-sustentado vivem em permanente simbiose, são irmãos siameses e dependem um do outro, num processo constante de trocas e de reforço mútuo”* (NOGUEIRA NETO, 2010, p. 14).

Dinechin (2006, p. 10), no entanto, ainda questiona se *“las normas del nuevo Derecho de la Infancia protegen realmente a los niños latinoamericanos de la explotación, del abandono escolar, del alistamiento en milicias o en guerrillas”*. Para o autor, exigir que o Direito seja uma solução definitiva para os abusos que assolam crianças e adolescentes e, ao mesmo tempo, uma ferramenta da reconstrução democrática é pedir demais: *“La paradoja entre el desarrollo de los Derechos del Niño y el desarrollo de la miseria de los niños parece irreconciliable”* (DINECHIN, 2006, p. 10).

Dinechin (2006) ainda questiona as novas legislações baseadas na CDC. Em sua visão, elas revestem as crianças com uma armadura jurídica que, supostamente, as protege, mas na realidade se demonstram violadoras dos direitos das crianças em quase todas as partes do mundo, em particular, na América Latina.

Isso porque, de acordo com Nogueira Neto (2010), as leis carregam o germe da inefetividade político-institucional e da ineficácia jurídica, quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos, quando não preveem instrumentos que operacionalizem sua efetivação, quando não dão vez à construção de um sistema de garantia, promoção e proteção de direitos que lhes garantam essa efetividade e eficácia.

Dinechin (2006) também apresenta algumas lacunas na efetivação dos direitos das crianças, decorrentes de leis nacionais incompletas ou de juízes com dificuldades para abstrair os antigos direitos de crianças e adolescentes de suas sentenças. Há uma incompatibilidade entre os novos direitos de crianças e adolescentes e as sentenças dos tribunais, visto que “*Las mentalidades cambian a un ritmo más lento que la ley*” (DINECHIN, 2006, p. 9). A doutrina da situação irregular não é sepultada integralmente e a doutrina da proteção integral não se sobressai nas práticas jurídicas e sociais.

Como contribui Darlan (2009) apud Arantes (2009), há uma prevalência da doutrina da situação irregular, formalmente sepultada em nosso país com a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que ainda encontra vários adeptos no cenário jurídico, sobretudo nos mais conservadores.

Com o advento da Convenção, somado à aprovação dos novos direitos de crianças e adolescentes na Constituição Federal, tornou-se necessária, então, uma nova legislação nacional que obedecesse aos novos critérios da política para crianças e adolescentes exigidos pelo texto constitucional e pela comunidade internacional. Era preciso regulamentar o art. 227 da Constituição Federal com uma legislação que traçasse linhas gerais para o atendimento da proteção integral de crianças e adolescentes no território nacional. Uma grande e intensa mobilização em todo o país, envolvendo diversas áreas da sociedade civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos governamentais, discute, então, a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA (CONANDA, 2007).

Roseno (2005) afirma que a Convenção não implica uma sobreposição ou colisão de direitos em relação ao ECA. Dado que suas elaborações deram-se em períodos quase simultâneos, o Estatuto torna-se a primeira e mais abrangente medida de implementação da CDC no Brasil. Ademais, como os juristas, especialistas, militantes brasileiros e agências internacionais com atuação no Brasil que participaram do movimento pela aprovação da CDC nas Nações Unidas também participaram ativamente da redação do ECA, a análise de conteúdo indica que ambas as normativas estavam sintonizadas com a doutrina da proteção integral da infância, como será apresentado mais adiante. Infere-se que o Estatuto e a Convenção não se excluem. Ao contrário, são instrumentos sintonizados e complementares.

Sendo assim, o Estatuto abriga os avanços e as críticas pertinentes ao texto da Convenção. Tanto a CDC quanto o ECA devem orientar as pautas reivindicatórias dos movimentos sociais da infância, a elaboração de políticas públicas de mais qualidade e que respeitem os direitos humanos de crianças e adolescentes e, em especial, as decisões dos tribunais no que diz respeito à infância e à adolescência.

Para Roseno (2005), a Convenção e o Estatuto consolidam a perspectiva universalista da luta dos direitos humanos e aproximam as instâncias de defesa e promoção dos direitos da criança num processo de fortalecimento mútuo.

O autor também ressalta que a afirmação de um tratado internacional de direitos humanos, bem como de uma lei como o ECA, mais que a defesa de instrumentos jurídicos, deve ser a expressão do compromisso ético e político com a humanidade, a dignidade, a justiça e a liberdade. A CDC, em conjunto com o Estatuto, devem ser as bandeiras e as ferramentas da luta cotidiana contra a barbárie e devem ser usadas em todas as suas potencialidades, fornecendo visibilidade política à luta pelos direitos humanos e combate às desigualdades geracionais.

1.3. O Estatuto da Criança e do Adolescente

A promulgação do Estatuto ocorreu em 1990, com suas disposições inscritas na Lei nº 8.069, 13 de julho daquele ano. O Código de Menores saía de vez do ordenamento jurídico brasileiro. Era o fim do enfoque correcional-repressivo, assistencialista, que considerava crianças e adolescentes em situação de pobreza uma ameaça social, pessoas em situação irregular que precisavam adequar-se aos padrões de normalidade social¹⁰ (GOMES, 1990).

Cury (2006) ressalta o avanço que representou a promulgação do ECA, ao reafirmar a doutrina da proteção integral presente no texto constitucional, rompendo definitivamente com a doutrina da situação irregular regida pelo antigo Código. Constituiu uma grande inovação ao abordar a questão da criança como sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, cuja proteção deveria ser absoluta prioridade da família, da sociedade e do Estado.

A natureza do ECA impregna normas gerais de proteção integral da criança e do adolescente. A partir dessas normas gerais, crianças e adolescentes passaram a ser consideradas pessoas em condições especiais de desenvolvimento e, ao mesmo tempo,

¹⁰ Esta normalidade era representada pela situação das crianças e dos adolescentes mais favorecidos.

sujeitos de direitos (NOGUEIRA NETO, 1999b). De fato, o Estatuto concebe novos direitos a crianças e adolescentes, ao definir esse segmento como:

[...] sujeito de direitos legalmente exigíveis em determinadas circunstâncias. Crianças e adolescentes deixam de ser vistos como meros objetos de intervenção social e jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado. Dessa forma, evita-se que fiquem vulneráveis a um poder arbitrário, garantindo-lhes participação pró-ativa na vida social (CONANDA, 2007, p. 14-15).

Ademais, considera meninos e meninas:

[...] como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento – indivíduos que estão em um período de mudança, de alterações bio-psicossociais e detentores de todos os direitos que têm os adultos e mais aqueles especiais ao seu ciclo de vida, à sua idade, ao seu processo de desenvolvimento. Isso porque não estão em condições de exigê-los do mundo adulto e não são capazes, ainda de prover suas necessidades básicas sem prejuízo ao seu desenvolvimento pessoal e social (CONANDA, 2007, p. 15).

Também reafirma o preceito constitucional de que os direitos de crianças e adolescentes são de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado e devem ser assegurados com prioridade absoluta. De acordo com o Conanda (2007), a absoluta prioridade:

[...] compreende o valor intrínseco e o valor projetivo das novas gerações. O valor intrínseco reside no reconhecimento de que, em qualquer etapa do seu desenvolvimento, a criança e o adolescente são seres humanos na mais plena acepção do termo. O valor projetivo evoca o fato de que cada criança e cada adolescente é um portador do futuro de sua família, de seu povo e da humanidade (CONANDA, 2007, p. 15).

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz, então, um novo olhar para a infância no resgate do valor da criança e do adolescente como cidadãos e cidadãs, pela doutrina da proteção integral:

- sujeitos de direitos e deveres;
- portadores de prioridade absoluta na elaboração e execução de políticas públicas e;
- titulares de direitos especiais, em virtude da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Ainda com todos esses pontos positivos na questão criança e adolescente, cabe ressaltar que, como o Estatuto veio regulamentar o art. 227 da Constituição Federal de 1988, do ponto de vista jurídico, ele deveria ser uma lei complementar, com hierarquia superior às leis ordinárias, comuns. Mas Nogueira Neto (1999b) relata que, por razões político-conjunturais desfavoráveis à época da constituinte, o ECA acabou se instituindo como uma lei ordinária.

Isso acarreta maior facilidade de votação de alterações em seu texto, o que pode retirar direitos e aumentar as desigualdades que enfrentam crianças e adolescentes no país, gerando

menos oportunidades. Por isso, o processo de descontinuidade que representou o trabalho da sociedade civil iniciado no Movimento Pró-Constituinte não se encerra com a aprovação da Constituição e do ECA, ou ainda, com a ratificação da Convenção pelo Estado brasileiro. Zelar pela efetividade das imposições legais que ajudam a fortalecer os direitos humanos de crianças e adolescentes precisa ser um processo constante, com participação ativa da sociedade civil.

Apesar dos percalços, as conquistas refletidas no Estatuto representam um novo sistema de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, como bem nos ensina o professor Wanderlino (NOGUEIRA NETO, 1999b, p. 39): “não há mais que se falar em um ‘Direito Menoril’ ou ‘Direito de Menores’, entre nós”. O Estatuto institui “um verdadeiro sistema jurídico-político-institucional de garantia dos direitos da infância e da adolescência, para protegê-los integralmente” (NOGUEIRA NETO, 1999b, p. 41). Trata-se do Sistema de Garantia de Direitos.

1.3.1. O Sistema de Garantia de Direitos

O Estatuto propõe uma nova gestão para os direitos de crianças e adolescentes no Brasil, chamada Sistema de Garantia de Direitos (SGD)¹¹. Com o advento da Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, o CONANDA definiu os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento deste Sistema.

Ao projetar um sistema específico para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o Estatuto busca dar efetividade aos direitos reconhecidos em seu próprio texto, na Constituição Federal e na Convenção sobre os Direitos da Criança (ROSENO, 2005).

A responsabilidade estratégica pela efetivação/ dinamização do Sistema de Garantia de Direitos compete ao Estado, à família e à sociedade, com base na satisfação das necessidades básicas; na participação popular; na descentralização política e administrativa; e no controle social e institucional (CONANDA, 2006a).

As ações preconizadas são distribuídas em três grandes eixos ou linhas que sustentam o Sistema de Garantia de Direitos: Defesa dos Direitos Humanos, Promoção dos Direitos Humanos e Controle da Efetivação dos Direitos Humanos. Não há uma hierarquização entre os eixos, a fim de fortalecer a proposta de articulação e integração dos atores e instituições (CONANDA, 2006a).

¹¹ Lei 8.069/1990 - Parte II, Título I - Da Política de Atendimento.

García (1999) caracteriza o Sistema de Garantia de Direitos por uma interação de espaços, instrumentos e atores no interior de cada um dos eixos, e outra interação complementar e retroalimentadora entre os três eixos. Costa (2009) sustenta a devida importância ao sistema de garantia ao afirmar que é a “chave interpretativa” do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Costa (2009) complementa que, para cada eixo, infere-se uma lógica de articulação de espaços públicos e instrumentos/mecanismos a serem mobilizados na consecução dos objetivos do atendimento, da vigilância e da responsabilização.

A) Defesa dos Direitos Humanos

O eixo da Defesa se refere à responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes. Esse eixo assegura a exigibilidade desses direitos (GARCÍA, 1999).

Neste eixo, como afirma Nogueira Neto (1999c), estão compreendidos todos os mecanismos normativos de acesso ao sistema de justiça; os recursos às instâncias públicas e aos mecanismos de proteção legal; e a garantia da impositividade e da exigibilidade de direitos.

Porto (1999) afirma que as entidades desse eixo buscam dois objetivos principais: fazer cessar a violação, encaminhando a solução do problema, e responsabilizar o autor da violação, promovendo a reparação do dano e a aplicação de sanções, se necessárias, e ainda impedindo que a impunidade incentive outras pessoas a praticar novas infrações.

O poder judiciário, o ministério público, as defensorias públicas, os conselhos tutelares, as secretarias de segurança pública, as secretarias de justiça, as ouvidorias e as entidades sociais de defesa de direitos são os principais atores, responsáveis pela articulação do eixo da defesa (CONANDA, 2006a). Porto (1999) destaca os conselhos tutelares e os centros de defesa como atores centrais desse eixo.

B) Promoção dos Direitos Humanos

Já o eixo da Promoção, como ensina García (1999), tem como principais focos a deliberação e a formulação da política de garantia e atendimento de direitos, que prioriza e qualifica o direito ao atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, por meio das políticas públicas. A autora levanta alguns exemplos de ações perseguidas nesse eixo: política de atendimento aos direitos; política de promoção e proteção dos direitos;

políticas públicas de caráter transversal e intersetorial; medidas de proteção; e atendimentos socioeducativos.

No âmbito da promoção estão articulados espaços públicos institucionais e instrumentos/mecanismos que são responsáveis pela formulação das políticas e pelo estabelecimento das diretrizes do planejamento, de modo que atinja a exigência de universalização dos serviços (CONANDA, 2006a). Porto (1999) ressalta como atores desse eixo os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, os demais conselhos de políticas públicas e as entidades de atendimento direto, governamentais e não governamentais, de acordo com o art. 90¹² do Estatuto. Também entende que a linha de promoção representa a parte do Sistema de Garantia em que os problemas relacionados à infância e à adolescência seriam alvo de uma atuação genérica, abrangente.

C) Controle da Efetivação dos Direitos Humanos

O terceiro eixo se reporta à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infraconstitucionais e ao controle não-institucional da ação do poder público.

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente, denominado controle social, por ser exercido soberanamente pela sociedade civil através das suas organizações e articulações representativas, se fará pelas instâncias públicas colegiadas próprias, nas quais se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: conselho de direitos; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e órgãos de controle interno e externo, nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988 (CONANDA, 2006a).

Porto (1999) agrega que nessa linha de atuação se encontram as instituições da sociedade civil que tenham em seus objetivos estatutários o trabalho com crianças e adolescentes, mesmo que não seja a atividade principal. Indica, também, que é necessária uma integração das entidades, uma espécie de fórum de debates ou outras instâncias públicas não-institucionais de articulação da sociedade civil organizada, para que possam realizar atividades de cobrança e proposição para melhoria do funcionamento do Sistema.

García (1999) levanta ainda um último aspecto a ser considerado nesse eixo, que corrobora a intenção da presente pesquisa: a mobilização da sociedade para sua participação na elaboração e no monitoramento dos orçamentos públicos, seja na aplicação dos recursos financeiros dos fundos públicos pelos conselhos de políticas públicas, seja na fiscalização dos

¹² Atualizado pela Lei nº 12.010/2009.

recursos executados pelo próprio executivo no que couber à criança e ao adolescente. Acreditava que este aspecto poderia oferecer potencial de pressão, mobilização e produção de conhecimentos da problemática de crianças e adolescentes.

1.3.2. Princípios do Sistema de Garantia dos Direitos

O Sistema de Garantia de Direitos, que o Estatuto propõe regular, funda-se em três princípios essenciais, de acordo com o professor Nogueira Neto (1999b): a prioridade absoluta, a descentralização político-administrativa e a participação da população.

A) Prioridade absoluta

A promulgação do ECA fortalece a ideia de que os direitos das crianças e dos adolescentes devem ser universalmente reconhecidos. São direitos especiais e específicos, pela condição de pessoas em desenvolvimento. O art. 4º do Estatuto introduz no universo das políticas públicas os parâmetros da prioridade absoluta na garantia desses direitos.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990d).

Muito tem sido discutido por atores da política pública para infância e adolescência para que o Estatuto da Criança e do Adolescente possua eficácia nacional, com alocação privilegiada de recursos públicos e garantida participação social. Nesse sentido, o orçamento público ganha destaque na agenda política dos direitos humanos a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, como um instrumento possível de se estimar o grau de cumprimento da garantia de prioridade absoluta compreendida pelas alíneas c e d do art. 4º da Lei nº 8.069/1990.

A discussão orçamentária é importante como resposta a argumentos de que os direitos de crianças e adolescentes não são efetivados por falta de recursos e ausência de dotação orçamentária. A vontade política deve privilegiar a garantia desses direitos, acima de outras prioridades políticas, que por vezes se apresentam eleitoreiras e clientelistas (NOGUEIRA NETO, 1999b).

A priorização dada ao setor financeiro visando, sobretudo, à obtenção de caixa para o pagamento de juros a credores da dívida pública brasileira por meio de decretos de contingenciamento¹³ de dotações orçamentárias, tem sido discutida nos fóruns voltados para a efetivação do ECA. Os membros não governamentais que compõem o CONANDA entendem que, com esses contingenciamentos, os recursos orçamentários não estão sendo aplicados privilegiadamente para políticas destinadas a crianças e adolescentes, ferindo o disposto no art. 4º, parágrafo único, alínea d, do Estatuto. Tanto que, durante a realização da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2005, após provocação do CONANDA, o Ministério Público ameaçou entrar com uma ação civil pública determinando o descontingenciamento dos recursos federais da área da infância a cargo da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e isso fez com que os recursos fossem disponibilizados.

B) Descentralização político-administrativa

O processo de descentralização no Brasil teve início nos anos 1980, foi aprofundado com a Constituição de 1988 e teve, basicamente, motivação política. O objetivo era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do governo federal, essencial para o movimento de redemocratização do país (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Contudo, a tão desejada descentralização de poder e de recursos, que forneceria autonomia às unidades da federação frente ao governo federal centralizado e fortaleceria a capacidade dos entes de combater desigualdades regionais, foi conduzida pelos estados e, principalmente, pelos municípios por meio do Congresso Nacional. Então, não foi alvo de um plano nacional e acabou se tornando um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

De acordo com o texto constitucional, art. 24, XV, e art. 204, I, no que compete a crianças e adolescentes, a esfera federal formula as normas gerais, com reserva de competência suplementar às demais esferas (estadual, distrital e municipal), chamada de coordenação concorrente entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal. Por fim, obedecendo ao art. 30 da norma constitucional, a execução das políticas públicas deve-se dar em regimes de complementação às esferas estadual e, preferencialmente, municipal.

¹³ Limitação de gastos em políticas públicas de diversos órgãos da administração direta. Serve como instrumento da política fiscal previsto no art. 9º da lei complementar nº 101/2000 (LRF).

Giambiagi & Além (2008) já enfocavam essa peculiaridade importante da Constituição de 1988, ao lhe atribuírem uma “tendência municipalista”.

Sem regras claras sobre o financiamento das políticas públicas para crianças e adolescentes, a descentralização acaba por resultar na concorrência de competências e na falta de clareza quanto aos papéis da União, dos estados e dos municípios na implementação dessas políticas. Isso prejudica a coordenação e a qualidade da implementação das políticas, aumentando a fragmentação e a competição entre as diferentes Unidades da Federação, o que, por consequência, compromete a implementação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. A questão mostra-se mais grave quando se reconhece que “[...] a situação da infância e adolescência no Brasil está marcada por profundas fraturas provocadas pela pobreza e por desigualdades várias, especialmente as desigualdades por localização geográfica [...]” (NOGUEIRA NETO, 2009, p. 28).

Como afirma Nogueira Neto (1999b), o fortalecimento da democracia municipal implica o fim dos planos e programas elaborados no seio do Poder Central a serem executados cegamente pelo Poder Local, de cima para baixo. Para que isso ocorra, as instâncias públicas municipais (governamentais ou não) devem ser propositivas e não apenas reativas e ter capacidade de qualificar sua demanda, de elaborar seus próprios programas a partir de suas necessidades levantadas democraticamente, no bojo de planos elaborados em conjunto pelo governo e a sociedade civil, como políticas públicas.

Novamente, ganha força o orçamento público como instrumento de análise de força política, visto que esse instrumento retrata todo o processo decisório acerca da repartição de responsabilidades e de receitas públicas para o financiamento das políticas do orçamento fiscal e da seguridade social, entre a União, os estados, o DF e os municípios.

C) Participação social

A participação social, tão necessária para a promoção e a garantia dos direitos humanos, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais no texto constitucional, não findou com a constituinte.

Vários são os momentos que a sociedade civil é chamada a participar, ou deve cobrar sua participação nas definições políticas e sociais do Brasil. Destacam-se, nesse processo, as conferências de políticas públicas como meio de fortalecimento da democracia participativa na construção e avaliação dos planos de políticas públicas e ação governamental. Desde 2003, foram realizadas mais de 66 conferências, que reuniram mais de 4,5 milhões de brasileiros,

desde as etapas preparatórias nos municípios até os grandes encontros nacionais (BRASIL, 2009).

O relacionamento entre o governo e a sociedade civil favoreceu o debate e a aprovação de vários programas e projetos de políticas públicas, como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de Promoção e Igualdade Racial e a consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). No campo dos Conselhos de políticas públicas, destacam-se o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, aprovado pelo CONANDA e CNAS e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

O investimento em processos de participação popular torna-se essencial como possibilidade de criação, transformação e controle social, tendo em perspectiva a construção de espaços públicos nos quais os interesses diferenciados entram em disputa (COSTA, 2004).

É importante garantir um espaço maior no qual essas forças construam um novo Direito e o levem à positivação, a partir dos interesses, necessidades, desejos, preponderantemente daqueles que “não têm vez nem voz” – operários, trabalhadores rurais, mulheres, crianças, jovens, idosos, afro-descendentes, seguimentos de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e transgêneros (LGBTTT), indígenas, povos tradicionais, pessoas com deficiência e populações tradicionais (NOGUEIRA NETO, 2009).

Papel importante nesse sentido é exercido pelos conselhos de políticas públicas, como mediadores entre a população e essas políticas. Um dos pontos centrais da Constituição Federal de 1988 – o art. 204, II – é o fortalecimento da participação direta da população por meio de suas organizações representativas na gestão da coisa pública.

Os conselhos de políticas públicas são canais importantes de participação, visto que pessoas de pouca escolaridade e renda podem participar do processo de discussão e implementação das políticas públicas, desde que não corrompido por práticas patrimonialistas pelo poder executivo, ou clientelistas por parte das entidades da sociedade civil que ocupam lugar nos conselhos. Se funcionarem de maneira efetiva, os conselhos possuem grande capacidade de reduzir a desigualdade socioeconômica e cultural, visto que incorporam aos planos de governo o olhar de pessoas de baixa renda, as quais deixam de ficar à margem dos serviços públicos (AVRITZER, 1994).

No entanto, para que os objetivos das políticas públicas sociais sejam atingidos, é necessária uma participação qualificada, capaz de pautar as ações dos governos e não ser capturada, ou ter sua luta sequestrada pelos órgãos, ou organismos nacionais ou

internacionais, para que os objetivos das políticas públicas sociais, em especial para crianças e adolescentes, sejam atingidos.

No caso específico de crianças e adolescentes, a participação social prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente se dá por participação popular paritária por meio das organizações da sociedade civil, no seio dos Conselhos dos Direitos, também responsável pelo controle das ações nos níveis federal, estaduais, distrital e municipais (NOGUEIRA NETO, 1999b).

Nogueira Neto (1999b) ensina que os conselhos dos direitos são espaços institucionais públicos e estão previstos pelo Estatuto como *locus* da “mediação” e não da cooptação ou do enfrentamento, como *locus* da explicitação dos conflitos estruturais e da construção dos consensos mínimos conjunturais. Fora isso, impera-se a paralisia, o impasse, que prejudica a luta institucional.

Para garantir o bom funcionamento dos conselhos no efetivo cumprimento de suas funções, a sociedade civil organizada deve estar comprometida com forças sociais progressistas, que realizem o controle social dos governos e que possuam projeto de sociedade baseado em justiça social e na promoção/ garantia/ defesa dos direitos humanos, como foi demonstrado durante os trabalhos da ANC.

Essa sociedade civil organizada não deve ser entendida em sentido amplo e amorfo de “população” ou de “terceiro setor”. Mas sim, no sentido estrito de “sociedade civil organizada”, vista como protagonista de uma ação transformadora, contramajoritária e emancipatória na história, num conceito político-ideológico específico. Sociedade civil organizada deve ser vista como parcela da sociedade em geral, integrante do Estado ampliado (isto é, como parte dele) para possibilitar a participação direta do povo na formação e no funcionamento do Estado, de acordo com Nogueira Neto (2010), influenciado por Gramsci (2005).

A participação social é especialmente necessária para, nos termos de Frigotto (2000), construir uma sociedade democrática e radicalmente igualitária, fundamentada nos direitos e que respeite as diferenças, a diversidade.

Nogueira Neto (2010) afirma, baseado em Gramsci (2005), que deve-se exigir ações na linha da “direção cultural”, num processo de combate à alienação das classes dominadas, dos grupos vulnerabilizados, por meio de conscientização e emancipação de crianças/ adolescentes, de suas famílias e comunidades próximas. É necessário desenvolver, com urgência, e concomitantemente com ações de direção cultural, verdadeiros processos de “educação política” para magistrados, gestores, técnicos, agentes públicos (governamentais e

não governamentais), combatendo as ideologias castradoras e conservadoras, em favor de uma utopia histórica e verossímil, tendo, por exemplo, a dignidade, a liberdade, a igualdade e a pluralidade, como bandeiras mobilizadoras e concientizadoras.

Assim, a qualificação dos conselheiros governamentais e não governamentais torna-se essencial. Caso contrário, ao ocupar os conselhos, a sociedade civil englobada no sentido amplo de terceiro setor, conceituado pelas instituições financeiras multilaterais, acaba por promover as práticas patrimonialistas e clientelistas para acesso a recursos públicos, políticas de troca de interesses que visem aos fins das próprias organizações e dos governos, deixando à margem os principais beneficiários das políticas públicas. Nesse caso, ocorre o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes do ponto de vista privado, ou seja, a apropriação do público pelo privado, assunto bem discutido e criticado por Arendt (1978) e Pinheiros (1991).

Ainda cabe uma reflexão, como bem aponta Roseno (2005), sobre a importância dos direitos à participação de crianças e adolescentes. Ele afirma que este talvez seja um dos direitos mais violados e mais difíceis de ser implementados, pois o padrão civilizatório brasileiro é marcadamente adultocêntrico. Isso contraria a disposição jurídica, pois ao se atribuir o poder ao adulto, exclusivamente, afasta gerações distintas, como crianças e idosos, da possibilidade de participar, deliberar sobre suas vidas, anseios e demandas.

Com base nisso, Dinechin (2006) afirma que o espaço para participação de crianças e adolescentes se torna “controlado”, já que o direito de crianças e adolescentes é um direito de adultos, pensado por adultos e aplicado por adultos.

Em suma, o Sistema de Garantia exerce um papel fundamental na garantia, na defesa e na promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com respeito à sua cidadania, sendo o principal responsável pela implementação e efetividade do aparato legal, tanto nacional quanto internacional, que dita os novos direitos para crianças e adolescentes. Para tanto, torna-se essencial a atuação sobre o orçamento público no sentido de viabilizar esses direitos, como veremos nos próximos capítulos.

O próximo capítulo apresenta informações e análises das políticas sociais, com destaque para as destinadas a crianças e adolescentes, com vistas à redução sustentável da desigualdade social brasileira, em especial, a desigualdade de renda.

Capítulo 2

DESIGUALDADE SOCIAL E INFÂNCIA – PRIORIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DA LEGISLAÇÃO

Neste capítulo serão apresentadas e discutidas algumas opções políticas pela busca do crescimento econômico como forma de combate às desigualdades sociais no Brasil e será feita uma análise de como as políticas sociais impactaram essa desigualdade. Por fim, apresenta-se um olhar sobre como as políticas para crianças e adolescentes, direcionadas pelo ECA, podem auxiliar na redução da desigualdade social.

2.1. Crescimento econômico e desenvolvimento

Os planos econômicos adotados pelo Brasil no século XX eram baseados no crescimento econômico, pois reinava a visão ortodoxa da economia, que ainda permeia o pensamento hegemônico sobre a condução da política econômica. O crescimento econômico era visto como sinônimo de desenvolvimento – a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* revelava a evolução do desenvolvimento de um país. A busca mundial por crescimento consistente do PIB é tão marcante para a política econômica brasileira que, recentemente, sua metodologia de cálculo foi alterada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A primeira metade da década de 2000 foi marcada por crescimento econômico pífio¹⁴, quando o Brasil só logrou superar o Haiti em termos desse crescimento entre os países da América Latina. A partir de 2006, com série histórica atualizada desde o ano 2000, o PIB passou a ser orientado pelas recomendações do Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), ocasionando a incorporação de outras pesquisas anuais, com destaque para a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e informações sobre o capital fixo formado pelas administrações públicas e instituições privadas sem fins lucrativos. Assim, por

¹⁴ A renda *per capita* brasileira cresceu apenas 0,9% a.a. no período.

contemplar mais setores da economia nacional e impulsionado por um cenário macroeconômico favorável, o PIB brasileiro passou a ter taxas maiores de apuração e crescimento.

Uma das razões principais para que o crescimento do PIB seja parâmetro de desenvolvimento decorre da existência da alta correlação entre a construção deste indicador e os demais indicadores de qualidade de vida, de acordo com Jones (2000), apud Veiga (2005).

O Banco Mundial (2001) ressalta que ainda há uma forte ligação entre crescimento econômico e redução da pobreza – há um alto potencial de redução significativa da pobreza quando há altas taxas de crescimento econômico. Um crescimento acelerado e sustentado, capaz de gerar oportunidades de emprego para os pobres, é visto pelo Banco Mundial (2001) como um fator chave na redução sustentada da pobreza no futuro.

Stiglitz (1996) apud Kliksberg (2002) afirma que altas taxas de crescimento econômico fornecem recursos que podem ser usados para promover a igualdade, assim como um alto grau de igualdade ajuda a sustentar altas taxas de crescimento.

Kliksberg (2002) chama atenção para o fato de que a pobreza acentuada e as altas polarizações sociais configuram um cenário oposto ao ambiente institucional favorável ao crescimento econômico sustentável. Não só dificulta a distribuição dos benefícios desse crescimento, como também afeta a governabilidade democrática nos países em desenvolvimento.

A pobreza esteve por muito tempo diretamente relacionada com o baixo nível de desenvolvimento brasileiro. Então, a redução da pobreza estava associada ao crescimento do PIB, obedecendo ao pensamento neoclássico dominante que vê nos mecanismos de mercado e no crescimento econômico a solução para os problemas de instabilidade e desigualdade (ARBACHE, 2003).

Reinava (e ainda reina) a crença liberal, tão difundida pelo Banco Mundial e outras Instituições Financeiras Multilaterais (IFM), de que o mercado livre e aberto oportuniza o crescimento econômico e seus benefícios seriam espalhados nas camadas mais pobres da população.

A esperança era (e de certa forma, continua sendo) de que o crescimento econômico resultasse no fim da pobreza. Isso se daria pelo fenômeno do transbordamento, marcado pela máxima “o bolo deve crescer para poder ser distribuído” (RAMIRO, 2009).

Essa máxima foi questionada por Singer (1981). Ele afirma que a justificativa da concentração de renda nela inserida “apresenta uma ironia tão profunda quão inconsciente: no capitalismo o bolo cresce enquanto não é repartido [...]. Desta maneira, é preciso concluir que

as possibilidades de redistribuição da renda para baixo são extraordinariamente limitadas no capitalismo” (SINGER, 1981, p. 179).

Musgrave & Musgrave (1980, p. 10) indicam que uma dificuldade para a promoção de uma política real de distribuição de renda “surge do fato que o tamanho do ‘bolo’ disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual é realizada a distribuição”.

O relatório do Banco Mundial (2001) indica que o crescimento é um elemento crítico para gerar oportunidades econômicas e melhorar as perspectivas para a redução sustentada da pobreza, visto que pode, com o passar do tempo, reduzir a necessidade de transferências ou permitir que elas sejam destinadas a populações relativamente menos carentes.

Ainda assim, o Banco Mundial passa a reconhecer que o crescimento econômico pode não ser um mecanismo exclusivo para acabar com a pobreza extrema, haja vista o estudo de Burki & Edward (1995) apud Kliksberg (2002) sobre a análise das causas da crise da economia mexicana. Nesse estudo, os autores afirmam que, apesar de ter-se acreditado por muitos anos ser o crescimento econômico a maneira mais eficiente de reduzir a pobreza e a desigualdade social, evidências empíricas recentes demonstraram que, embora seja condição necessária, o crescimento econômico não constitui condição suficiente para isso.

O crescimento econômico também se mostrou insuficiente para combater a pobreza no Brasil. Cenários de intenso crescimento econômico como o da década de 1970, relatado por Pastore *et al* (1983), ou durante o período de implantação do Plano Real, apresentado por Rocha (2003), trouxeram à tona que o crescimento não se traduz, necessariamente, no que Veiga (2005) chamou de um maior acesso a bens materiais e culturais pela população mais pobre:

[...] o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 484).

A visão predominante até meados da década de 1990, de que bastava crescer economicamente, ou acabar com a inflação, para a superação da pobreza, não é corroborada no Brasil. É necessária uma intervenção exógena para combater a pobreza, em que o Estado tem papel particularmente importante, para facilitar o acesso dos mais pobres aos meios e oportunidades necessários à superação da sua condição de pobreza. Contudo, essa intervenção entra em choque com o pensamento hegemônico, que intensifica o processo de retirada do

Estado, não somente da economia, mas também das suas responsabilidades sociais (VALLA, 2005).

No Brasil, o pensamento hegemônico pode ser encontrado na reforma gerencial do aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Silva *et al* (2004) consideram que essa reforma causou profundas transformações, uma vez que o Estado passou a assumir como sua principal função o ajuste da economia nacional à economia internacional.

Sen (2000) afirma que só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, destacadamente as de ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade.

Para o autor, desenvolvimento implica liberdade:

[...] liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Sua relevância para o desenvolvimento não tem de ser estabelecida *a posteriori*, com base em sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para a promoção da industrialização. (SEN, 2000, p. 20-21).

O desenvolvimento requer combate às desigualdades sociais, em especial, de gênero, étnico-racial, de localidade geográfica e geracional. Além disso, requer garantia, promoção e defesa dos direitos humanos, associados a uma economia sólida que forneça oportunidades para toda a população.

Sen (2000) acredita que a liberdade de mercado também é fundamental para o desenvolvimento, embora não seja mais importante do que outros aspectos da liberdade como a liberdade política, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. Nesta perspectiva, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos.

2.2. A desigualdade social no Brasil

O período de hiperinflação brasileira, dos anos 1980 até o Plano Real, também foi período de recessão econômica, durante o qual se desviou a atenção da discussão das políticas públicas: dos efeitos positivos do crescimento para os efeitos negativos da inflação. A desvalorização monetária chegou a ser diária e prejudicava principalmente os pobres, que não

tinham formas de proteger seus recursos. A estabilização passou a ser a política prioritária de combate à pobreza nessa época, que continuava sendo tratada como um fenômeno meramente financeiro.

A estabilidade de preços e a adoção de políticas neoliberais baseadas na abertura econômica e no aumento da concorrência não resultaram em menos pobreza ou melhoria na distribuição da riqueza. Na verdade, o desemprego aumentou e pioraram as condições de trabalho no período.

A pobreza no Brasil, que se aprofundou com a adoção das políticas neoliberais, está ligada à desigualdade e à concentração de renda, à falta de empregos bem remunerados e à baixa educação e qualificação. Está concentrada nas áreas rurais e incide, principalmente, sobre os jovens. Pode ainda ser vista como uma questão de berço (RAMIRO, 2009).

O Brasil é marcado por desigualdades sociais elevadas e persistentes. A concentração de renda revela dois extremos: uma pequena elite rica, em que os 10% mais ricos detêm 50% da renda nacional; e uma massa de pobres, em que os 50% mais pobres detêm apenas aproximadamente 10% da renda nacional (MEDEIROS, 2005).

Apesar de o Brasil encontrar-se entre as dez economias mais ricas do mundo (BANCO MUNDIAL, 2007), possui uma das maiores concentrações de renda do planeta (PNUD, 2006). Barros *et al* (2001) afirmam que o Brasil não é um país pobre, mas de muitos pobres, pois sua renda *per capita* é relativamente elevada: 80% da população mundial vive com renda *per capita* inferior à brasileira. Carvalho (2003) apud Stotz (2005, p. 54) acrescenta a reflexão de que “a pobreza não é um problema dos pobres e sim da sociedade que produz a pobreza como um componente orgânico de suas vitórias e fracassos”.

Medeiros (2005, p. 115) revela que “a maior parte da estratificação da sociedade brasileira entre ricos e não ricos deve-se a desigualdades na distribuição dos rendimentos do trabalho”. Essa desigualdade não é sustentada por diferenças de produtividade ou de melhor conhecimento por parte dos ricos. Está sustentada em fatores intangíveis, de difícil mensuração como a qualidade da educação dos ricos, suas redes de relacionamento pessoal, seu patrimônio e seu capital cultural. O autor destaca que faltam ocupações bem remuneradas para quem não faz parte da elite rica do país.

Osório (2005) complementa que entre os fatores intangíveis que explicam a existência de uma pequena elite muito rica está a “questão do berço”, intrinsecamente relacionada com o elevado grau de transmissão intergeracional da situação econômica dos ricos e dos pobres. Ou seja: “[...] grande parte dos ricos é composta por filhos de ricos” (OSÓRIO, 2005, p. 133).

Scalon (2005) contribui nesse debate ao afirmar que a renda dos ricos é,

majoritariamente, destinada a reprodução e aumento de sua riqueza, enquanto a dos mais pobres se restringe a necessidades básicas, não contribuindo na superação de sua condição de pobreza.

Sendo assim, a desigualdade tem se perpetuado pela transmissão intergeracional presente nos dois extremos da sociedade brasileira, na transmissão dos valores e do patrimônio dos ricos aos seus descendentes e na transmissão da falta de meios e de oportunidades entre os mais pobres.

Os mais pobres se tornam mais vulneráveis às consequências da desigualdade e às intempéries econômicas sobre a volatilidade da renda pela falta de segurança financeira. Exemplo disso é a falta de acesso ao crédito para quem não possui propriedade ou está na informalidade (NERI; GIOVANINI, 2005).

Um dos fatores que explicam a desigualdade social no país é a educação. Ela explica, sozinha, 48% da desigualdade de salários e cerca de 26% da desigualdade de renda. Um ano a mais de educação promove mudanças positivas na taxa de crescimento do PIB, queda na taxa de mortalidade infantil e redução da proporção de pobres (BARROS *et al*, 2001). Sendo assim, apesar de ser insuficiente para explicar a riqueza, a educação é capaz de explicar a pobreza (OSÓRIO, 2005).

Por essa razão, ganham destaque políticas sociais de fomento à educação como fator fundamental para combate à pobreza, ainda que seus resultados de política estruturante sejam de longo prazo (RAMIRO, 2009).

A hipótese da teoria do capital humano, destacadamente discutida por Schultz (1971) e Becker (1962, 1964), aponta que a ampliação do acesso à educação tem dois grandes impactos sobre a desigualdade de renda: *i*) maiores oportunidades educacionais tendem a elevar a escolaridade média dos mais pobres, reduzindo com isso a desigualdade educacional da força de trabalho e dos rendimentos do trabalho; e *ii*) com uma maior oferta de mão de obra qualificada, o prêmio por qualificação tende a diminuir, ajudando também a reduzir o diferencial da remuneração entre níveis de educação.

Lima (1980) e Ramos e Vieira (1997) afirmam que essa teoria considera que as pessoas se educam e essa educação tem como principal efeito mudar suas habilidades e conhecimento. Quanto mais uma pessoa estuda, maior sua habilidade cognitiva e maior sua produtividade; maior produtividade permite, por sua vez, que a pessoa receba maiores rendas. Cacciamali e Freitas (1991) acrescentam que a teoria do capital humano também é uma das

principais explicações para a segmentação de salários em um mercado de trabalho em equilíbrio¹⁵.

Contudo, Gentili (1999) chama atenção para o fato de a teoria do capital humano por si só não ser condição exclusiva para alteração da condição socioeconômica dos indivíduos e diminuição da desigualdade social. É preciso promover integração entre as demais políticas públicas sociais para assegurar um combate efetivo à desigualdade no Brasil.

Para o autor, os sistemas educacionais enfrentam, hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão. Os sistemas educacionais contemporâneos não enfrentam, sob a perspectiva neoliberal, uma crise de democratização, mas uma crise gerencial. Essa crise promove, em determinados contextos, certos mecanismos de "iniquidade" escolar, tais como a evasão, a repetência, o analfabetismo funcional, etc.

Nesse cenário, os governos neoliberais implementam reformas educacionais que, por um lado, estabelecem mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais e, por outro, articulam e subordinam a produção educacional às necessidades estabelecidas pelo mercado de trabalho (GENTILI, 2004).

No entanto, no início deste século, a desigualdade de renda no Brasil passou por um forte processo de queda. De acordo com os estudos consultados, a desigualdade caiu de forma contínua e substancial de 2001 a 2004, alcançando seu menor nível nos últimos 30 anos. Isso ocorreu devido a um crescimento mais acelerado da renda dos mais pobres em relação aos mais ricos e conseqüente declínio da pobreza e da extrema pobreza (BARROS *et al*, 2006). O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 14% em 2001 para 4,8% em 2008 (IPEA, 2010).

Medido pelo coeficiente de Gini, o grau de concentração de renda no país caiu 4% no período, passando de 0,593 para 0,569. Embora à primeira vista essa taxa possa parecer modesta, ela representa uma queda substancial: dentre os 75 países para os quais há informações relativas à evolução da desigualdade de renda ao longo da década de 1990, menos de 1/4 apresentou taxas de redução da desigualdade superiores à brasileira (IPEA, 2006b).

O Índice de Gini é a medida de desigualdade de renda mais comumente utilizada no mundo. Mede o nível de concentração da renda nos países e varia de 0 a 1, onde 0 representa uma perfeita distribuição da renda, isto é, a renda é apropriada de forma igualitária pela

¹⁵ São encontradas diferentes qualidades e qualificações da força de trabalho como escolaridade, treinamento profissional, idade, sexo, habilidades e cognições, entre outros.

população, e 1 a máxima concentração da renda, ou seja, toda a renda estaria nas mãos dos 1% mais ricos da população. Então, quanto mais perto de 0, melhor a distribuição de renda do país em análise.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, apurado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), também apresentou melhora dos indicadores socioeconômicos do Brasil na primeira metade da década de 2000. Este indicador fornece um retrato da qualidade de vida da população de um país e sua escala varia de 0 a 1, mas ao contrário do Índice de Gini, quanto mais próxima de 1, melhor a situação do país. O cálculo do IDH envolve a transformação de três componentes básicos do desenvolvimento humano – longevidade, educação e renda – em índices que, combinados, geram o indicador síntese. Os países são classificados em quatro níveis: desenvolvimento humano muito elevado, elevado, médio e baixo.

Em 2010, o Brasil foi o país que mais avançou no ranking mundial do IDH. Passou a integrar o grupo de países de desenvolvimento humano elevado, ocupando a 73ª colocação. Além do Brasil, só outros 25 países conseguiram melhorar sua classificação, de um total de 169 países analisados. O salto do Brasil na classificação do IDH deveu-se ao desempenho apresentado nas taxas de expectativa de vida, renda e escolaridade média de pessoas acima dos 25 anos de idade. Ainda assim, segundo o PNUD, a qualidade da educação é o grande empecilho à melhora da colocação nacional.

Barros *et al* (2007) enumeram os fatores para essa melhora nos indicadores de desigualdade social no Brasil: o desenvolvimento de uma rede de proteção social mais efetiva, destacadamente as políticas de transferência de renda às famílias; maior integração dos mercados de trabalho locais, como associativismos e formação de cooperativas; e a redução nas desigualdades de rendimentos do trabalho, causada, principalmente, por reduções na desigualdade educacional.

Ainda assim, o “nível de desigualdade atual permanece tão elevado que para o país se alinhar com o padrão internacional seria necessário que o grau de desigualdade continuasse a declinar, à velocidade observada ao longo do último triênio, por mais 25 anos” (BARROS *et al*, 2006, p. 144).

Mesmo com a redução verificada na desigualdade educacional, ainda não existem postos de trabalho suficientes para absorver a massa de trabalhadores, composta por jovens em especial, que ingressa no mercado de trabalho a cada ano. Dados do DIEESE indicam que 46,4% da População Economicamente Ativa (PEA) maior de 16 anos que estava desempregada, no ano de 2004, era composta por jovens.

Tabela 1
Desemprego da população jovem
2004

Condição de Atividade	População acima de 16 anos*	Jovens de 16 a 24 anos	
		Número hab.*	% pop maior 16
População de 16 Anos e Mais	26.573	6.484	24,4%
População Economicamente Ativa	18.246	4.696	25,7%
Ocupados	14.748	3.074	20,8%
Desempregados	3.498	1.623	46,4%
Desempregados em primeira procura	566	520	91,9%

* - Em milhares de pessoas.

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)/ DIEESE.

Soares *et al* (2006) afirmam que a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil dificilmente serão atingidas sem que se recorra a mecanismos diretos de distribuição da renda nacional. E vão além ao defender que os programas de transferência direta de renda fazem parte de “qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa” (SOARES *et al*, 2006, p. 37).

O estudo de Barros *et al* (2007) ainda aponta que reduções no grau de desigualdade também representam um instrumento extremamente efetivo no “alívio” à pobreza, mesmo em períodos de pouco ou nenhum crescimento econômico, bem como elevam a capacidade de este crescimento beneficiar os mais pobres.

Fonseca (1998) indica que os beneficiários do crescimento econômico concentram-se nos setores mais modernos da economia, não atingindo as populações marginalizadas economicamente. Segundo a autora, isso justificaria a alteração do conceito de desenvolvimento do Banco Mundial a partir das políticas de ajuste macroeconômico da década de 1980, que passa a ser o “combate” ao crescimento descontrolado da pobreza nos países periféricos, com a implementação de políticas focalizadas e compensatórias para as camadas mais pobres da população.

As políticas assistencialistas pontuais, embora necessárias como meio de promoção de uma inclusão forçada, como apresentada por Fontes (2005), não são suficientes para garantir um combate efetivo à desigualdade social. Sua efetividade como instrumento de redução da pobreza em caráter duradouro requer a complementação dessas ações com projetos socialmente estruturantes, que possibilitem aos indivíduos desenvolver habilidades para criar ou aproveitar oportunidades de melhoria em seu bem-estar.

2.3. Impacto das políticas sociais no “combate” à pobreza

O Brasil possui várias características que podem ser consideradas virtudes ou defeitos, oportunidades ou obstáculos no processo decisório de políticas públicas, com destaque para três elementos.

- Um marco legal relativamente avançado no tocante à participação social e às prerrogativas de conselhos locais na definição de políticas públicas setoriais. Porém, a operação desses canais de participação se dá em um contexto ainda marcadamente clientelista e patrimonialista e em um ambiente organizacional pouco estruturado.
- As políticas sociais são precedidas em prioridade por políticas de ajuste macroeconômico (superávit primário, desvinculação de recursos, contingenciamento, os encargos financeiros da União, etc.), o que restringe substancialmente a disponibilidade de recursos e seu processo de execução.
- A falta de regras claras sobre o papel dos entes federados no financiamento das políticas públicas, gerando concorrência de competências.

Esses são fatores já amplamente discutidos na literatura, como discorre o IPEA (2000, p. 5):

As tentativas de enfrentamento da dívida social brasileira têm sido pautadas, nesse final de milênio, por um conjunto de questões, entre as quais podem ser destacadas:

- (i) a prioridade conferida pelo Estado ao ajuste macroeconômico;
- (ii) a fragilidade do pacto federativo, que resulta na concorrência de competências e na falta de clareza quanto aos papéis de União, estados e municípios na implementação das políticas públicas;
- (iii) as transformações tecnológicas e as profundas alterações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho; e
- (iv) o alcance e os limites do papel do Estado em relação à promoção do desenvolvimento sustentável do país.

A lógica atual do governo federal de priorizar o desenvolvimento econômico, por meio da melhora dos índices fiscais¹⁶, para só então garantir qualidade de vida para a população, cria demandas de políticas públicas sociais de qualidade e universais. Por sua vez, o governo adota políticas sociais assistencialistas, focalizadas e compensatórias, que geram segmentação no atendimento como meio de resposta imediata a essa demanda.

A opção por priorizar a política econômica ante as políticas sociais, na década de 1990, teve como consequências a estagnação do crescimento econômico, a precarização e a instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com

¹⁶ Resultados primário e nominal, relação dívida/PIB, juros.

consequente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estendeu, inclusive, para os setores médios da sociedade (SILVA *et al*, 2004).

A experiência histórica indica que as políticas sociais estão dedicadas, na verdade, a recolher os mortos e feridos que a política econômica, disseminada pelas IFM, vem deixando (KLIKSBURG, 2002). A política neoliberal adotou políticas públicas sociais focalizadas nas camadas mais pobres da população, como meio de alívio à pobreza (FONSECA, 1998).

As bases filosóficas e econômicas desse modelo político fundamentam-se no pensamento em dois representantes das duas escolas neoliberais mais renomadas:

Friedrich August Von Hayek, da escola Austríaca, que ofereceu ao neoliberalismo a mais completa e bem elaborada tese filosófica; e Milton Friedman, da escola de Chicago, que foi o responsável pela consolidação teórico-econômica do neoliberalismo, especialmente na América Latina (MARCELLINO JÚNIOR, 2009, p. 114-115).

A coletânea Hayek (1985) objetiva propor o chamado “equipamento intelectual de emergência” para o enfrentamento das doutrinas e teorias sociais coletivistas de ordem econômica e política que têm por base as premissas do utilitarismo. Friedman (1984) resgata para a política e, principalmente para a economia, os princípios básicos do liberalismo original, com o intuito de desmitificar a concepção coletivista-social e de enaltecer o individualismo e a liberdade de mercado como modelo ideal de desenvolvimento humano (MARCELLINO JÚNIOR, 2009).

Para Friedman (1984), a capacidade de exercer a liberdade em sociedade no sistema neoliberal se aplica somente àqueles integrantes considerados responsáveis, com capacidade de exercer tal liberdade. As crianças são consideradas irresponsáveis, portanto devem ser alvo da ação estatal. Mas o sistema as entende como responsáveis em potencial, com reconhecida potencialidade para o consumo, portanto devem ter suas liberdades protegidas e preservadas.

O neoliberalismo consiste em uma corrente de pensamento político-econômico que surge no pós-guerra na Europa e na América do Norte, onde predominava o capitalismo como sistema de organização social. Surge como uma nova ortodoxia de cunho econômico no intuito de combater o Estado de bem-estar e tem como preceitos básicos a liberdade econômica, o individualismo e a contenção da intervenção estatal (ANDERSON, 2003).

Anderson (2003) complementa que a intenção do neoliberalismo consistia em combater qualquer tipo de “coletivismo solidário”, para estruturar as bases de um novo tipo de capitalismo, que deveria ser liberto de quaisquer amarras de origem estatal.

Ao antever a estratégica vitória bélica na Europa, os Estados Unidos mobilizaram 44 países, incluindo a União Soviética, para transmitir as novas orientações e diretrizes político-

econômicas. A reunião teve lugar em Bretton Woods/ New Hampshire, em 1944, ficando, portanto, conhecida como Banca de Bretton Woods.

Essa conferência monetária e financeira tinha o objetivo de estabelecer as orientações e o funcionamento do neoliberalismo global e legitimar a criação de instituições encarregadas de assegurar sua vigência – o Banco Mundial, em 1945, e o Fundo Monetário Internacional, um ano depois. Essas instituições assumiriam papel de fundamental importância para a expansão global do neoliberalismo (BORÓN, 2003).

A crise do modelo do Estado de bem-estar em 1973, devido à fragilização econômica que atingiu todo o mundo capitalista desenvolvido, fez da década de 1970 um terreno fértil ao avanço do levante neoliberal. Nesse período, o Chile surgiu como o país pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. Sob a ditadura de Pinochet e seguindo as orientações econômicas de Milton Friedman, pôs em prática a primeira experiência ocidental do modelo econômico neoliberal (ANDERSON, 2003).

No início da década de 1980, o neoliberalismo consolidou-se definitivamente com a chegada ao poder de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, que imprimiram o novo modo de governar, baseado na adoção de políticas econômicas monetaristas com o objetivo de combater a inflação por meio do equilíbrio orçamentário, privilegiando a liberdade de mercado e contrapondo-se ao Estado de bem-estar que prevalecia na Europa. Essa onda de “direitização” neoliberal foi seguida por outros países europeus, como a Alemanha, em 1982, e a Dinamarca, em 1983 (ANDERSON, 2003).

A transição entre as décadas de 1970 e 1980 assume importante papel no processo de consolidação do projeto neoliberal. A forte atuação das Agências de Bretton Woods foi fundamental para a ascensão do movimento monetarista, por meio dos chamados “ajustes estruturais”, que implementaram um novo conjunto de programas de “condicionamento de políticas” com o objetivo de efetivar o projeto macro-global financeiro neoliberal (NUNES, 2003).

Disseminaram-se as medidas de ajustes financeiros, com grande enfoque nos países do Sul, que condicionaram o derrame de dinheiro pela “periferia” por meio de “salvadores” empréstimos e financiamentos, que Salinas (2002) considera como os recursos mais arcaicos e perversos de acumulação utilizados pela Nova Direita. O autor ainda afirma que foi por meio desse derrame financeiro sobre os países pobres que os países centrais saldaram o custo de sua crise.

O neoliberalismo ganha força global a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlim, quando passa a avançar a passos largos, livre dos “fantasmas vermelhos” que lhe obstruíam o caminho, salvo raríssimas exceções (MARCELLINO JÚNIOR, 2009).

O período neoliberal no Brasil, a partir da década de 1990, foi o que mais enfaticamente incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas na história da proteção social nacional. As políticas neoliberais baseadas no receituário do Consenso de Washington, que impunha forte disciplina fiscal, com controle da inflação e drástica redução da atuação do Estado na economia, propunham também reformas estruturais, incluindo reestruturação institucional, além da liberação e da desregulamentação como princípios básicos (PEREIRA, 2000).

O Sistema de Proteção Social no Brasil fica marcado por superposições de objetivos, competências, clientela-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas (DRAIBE; ARRETCHE *et al*, 1995). Tem-se o incremento das ocupações terceirizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração e o avanço do mercado informal de trabalho. Além disso, ocorreu o processo de flexibilização das relações trabalhistas e o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1988 (SILVA *et al*, 2004).

As políticas da Seguridade Social e de Educação, por exemplo, que deveriam ser financiadas com recursos orçamentários oriundos dos tributos, sofreram um processo de sucateamento devido à criação de mecanismos que permitem que recursos sejam retirados dos orçamentos dessas pastas para financiarem ações não previstas na Constituição Federal, ou um interesse governamental qualquer (PEREIRA, 2000).

A título de exemplo, no nível federal existe a Desvinculação de Receita da União (DRU), que possibilita ao governo retirar 20% do total vinculado por política social na Carta Magna, para aplicar no que determinar como prioridade, sob o critério da discricionariedade do gasto público. A DRU foi instituída em 2000 e tem validade até 31 de dezembro de 2011, devido à atualização fornecida pela Emenda Constitucional nº 56/2007.

Ou seja, dos 18% da receita de impostos que a União é obrigada a alocar na política de educação, sem considerar as transferências que faz a estados e municípios, o governo pode retirar 1/5 deste montante para alocar em qualquer outra coisa que definir. É um mecanismo de fuga do engessamento orçamentário, que retira recursos das políticas públicas sociais para financiar o pagamento dos juros e encargos da dívida pública, opção política de ajuste

neoliberal definida pelo governo federal para os recursos oriundos da DRU desde sua instituição.

Como se não bastassem metas altíssimas de superávit primário e os contingenciamentos bilionários feitos logo no início do ano para assegurar caixa no intuito de pagar juros da dívida pública, o país ainda promove um corte nos recursos vinculados pela Constituição nas áreas sociais fundamentais para o desenvolvimento humano, cultural, social e econômico, que culmina na falta de recursos para o financiamento das políticas públicas sociais.

Nesse contexto, verifica-se

[...] evidente descaso em relação à integração da população brasileira, como um todo, aos possíveis benefícios do processo de ajuste econômico. [...] um Estado submetido à lógica de mercado, dificultando o processo de luta social por conquistas sociais que possam elevar o padrão de vida da população brasileira (SILVA *et al*, 2004, p. 25).

A opção política de promover o desenvolvimento com foco na política econômica, deixando as políticas sociais em segundo plano, contradiz o princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes garantido no ECA.

As características da desigualdade brasileira, em conjunto com a adoção de modelos neoliberais de desenvolvimento, fez surgir uma nova geração de políticas sociais, que não mais se resumiam a ações assistencialistas pontuais, como no caso da fome e da seca, mas integravam políticas e projetos de efeitos compensatórios (ARBACHE, 2003).

Bursztyn (2007) considera que as políticas compensatórias representam uma das vertentes de ação regulatória que visa a enfrentar o mal-estar da exclusão social. A outra vertente é formada por políticas inclusivas, como a formação para o mercado de trabalho e o apoio ao empreendedorismo. As políticas compensatórias foram as grandes responsáveis pela queda da desigualdade social verificada no início da década de 2000, apresentada no subtítulo 2.2 acima.

O governo federal passou a desenvolver, a partir de 2001, o que denominou de “Rede de Proteção Social” direcionada à população mais pobre do país. Traduz-se pela articulação de políticas transversais, notadamente compensatórias, tendo como eixo norteador programas nacionais de transferência de renda (SILVA *et al*, 2004).

No início do século XXI, os programas sociais passam a ser orientados por políticas compensatórias e desvinculados das políticas de desenvolvimento econômico. Os modelos de desenvolvimento adotados pelo país só serviram “[...] para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade [...]” (SILVA *et al*, 2004, p. 28).

São programas destinados a efetuar transferência monetária a famílias consideradas pobres, independentemente de prévia contribuição, sob um determinado limite de renda *per capita* familiar, como no caso dos programas de renda mínima, seguro desemprego, salário-mínimo, entre outros. Seus efeitos, em geral, são sentidos de forma imediata, ao contrário das políticas estruturais, como a regularização fundiária, a educação, a infra-estrutura, entre outras que apesar de possuírem efeitos mais duradouros, têm maior prazo de maturação (NERI, 2001).

Silva *et al* (2004) destaca os seguintes programas nacionais de transferência de renda no Brasil no século XXI: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Agente Jovem, todos do Ministério de Assistência Social; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, do Ministério da Educação; Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia; e Programa Cartão Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Esses benefícios, em especial o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), se fundiram na origem do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades em 2004, também chamado de Bolsa Família, que atendia às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda de até 1/4 de salário mínimo.

Quando as políticas compensatórias não são acompanhadas de medidas estruturantes, tornam-se ineficazes, visto que há um limite para o impacto redistributivo das políticas de transferência de renda às famílias, caso não haja aumento no valor dos benefícios nem nos graus de cobertura e atendimento. Quando são cessados os pagamentos, os beneficiários voltam à sua situação original.

Um ponto a ser considerado para que as famílias não retornem à condição de pobreza que estavam antes da implementação dessas políticas, caso extintas, é a necessidade de garantir uma porta de saída, por meio da implementação de políticas estruturantes. As políticas de transferência de renda devem trazer consigo ações que promovam oportunidades para que as famílias beneficiadas busquem sua autonomia frente à definição do seu bem-estar particular. Dessa forma, funcionariam como uma porta de saída de sua condição atual para um nível de renda que não mais precisasse do benefício da transferência de renda para garantir sua sobrevivência¹⁷.

¹⁷ O presente estudo encara o Bolsa Família na perspectiva do Direito Humano à Alimentação, assim sendo, não pretende que se negue às pessoas o acesso a algo que lhes é de direito. Por outro lado, é importante ressaltar que

Ainda assim, Friedman (1984) considera que providências como o seguro social, o salário mínimo e todas as demais iniciativas de redistribuição “coercitiva” de renda, sempre direcionadas aos desfavorecidos, servem para desequilibrar o mercado no sistema neoliberal.

Sendo assim, o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado, de um lado, pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de políticas sociais compensatórias, orientadas pelos princípios assentados no ideário neoliberal da focalização, da descentralização e da parceria (SILVA, 2003). De outro lado,

[...] é mantido o Modelo Econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado; a diminuição da renda e do trabalho e a consequente expansão da pobreza (SILVA, 2003, p. 238).

Sen (2001) afirma que o impacto das políticas sociais no combate às desigualdades e na promoção de qualidade de vida da população não deve ser uma função da simples provisão de bens e serviços pelo Estado, mas função de ações que, incidindo sobre as restrições pessoais, institucionais e ambientais do contexto em que esses indivíduos atuam, os tornem agentes de sua própria transformação, pelo desenvolvimento das capacidades de escolha e realizações.

Por sua vez, o atendimento desses requisitos por parte das políticas públicas em geral é uma consequência do processo de elaboração e implementação das ações de intervenção. Ou seja, bens e serviços fornecidos pelo Estado se converterão em capacidades e funcionalidades emancipatórias para os indivíduos na medida em que a concepção das ações de intervenção incorpore as necessidades, as percepções e os valores locais da população-alvo, por um lado, e consigam implementar satisfatoriamente as políticas assim concebidas, tanto pela superação dos problemas que a estrutura federativa comporta, quanto pela mobilização dos recursos físicos e financeiros necessários ao financiamento das ações (SEN, 2001).

2.4. A infância como canal de redução das desigualdades sociais

A legislação anterior aos novos direitos de crianças e adolescentes se dirigia unicamente a crianças pobres, abandonadas, criminalizadas. Os novos direitos se dirigem a todas as crianças e adolescentes, de maneira universal. Ainda assim, Dinechin (2006) chama

deve haver uma porta de saída da condição atual dessas famílias. A porta de saída deve contribuir para diminuir o número de famílias potenciais beneficiárias em busca da redução sustentável no nível de desigualdade de renda brasileira com vistas à erradicação da pobreza extrema.

atenção para o fato de o discurso desses novos direitos não ser suficiente para reduzir a desigualdade existente entre crianças em diferentes patamares econômicos e sociais.

Contribuir na efetivação da redução da desigualdade de renda pelas políticas para crianças e adolescentes demanda uma relação entre o Estado e a Sociedade Civil na elaboração, implementação e avaliação dessas políticas. A população tem o dever de cobrar resultados da utilização do dinheiro público e garantir que o Estado estabeleça metas sociais além dos já dados compromissos econômicos.

Isso permitiria uma autonomia do país frente aos planos e programas de políticas públicas impostos pelas Instituições Financeiras Multilaterais, com a implementação de ações discutidas e elaboradas com o auxílio da sociedade civil, adequadas às realidades enfrentadas pela população, levando-se em conta a diversidade cultural, regional e social encontrada no Brasil. Ainda ajudaria a reduzir a dívida social por meio da execução de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas no combate à desigualdade social em nosso país.

A questão criança e adolescente está no cerne da discussão sobre redução da desigualdade social no Brasil. As políticas públicas para a infância e a adolescência são essenciais para a promoção da transformação social de uma nação, visando à redução sustentável da desigualdade, visto que, além de garantir impactos no presente, constrói bases para o futuro.

O estudo de Neri *et al* (2002) reforça a teoria do capital humano ao indicar que 35% da desigualdade de renda brasileira é explicada pelo tempo de estudos das pessoas. Assim, o investimento em educação nos primeiros anos de vida é um dos elementos centrais para redução das desigualdades sociais. Porém, é insuficiente se não houver articulação com outras políticas públicas sociais que gerem oportunidades de emprego aos jovens, renda às famílias e auxiliem na inserção de crianças e adolescentes em uma rede de proteção social dos seus direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

IPEA (2006b) fornece um retrato da educação brasileira. Os dados indicam uma expansão dos Ensinos Fundamental e Médio no país, com praticamente todas as crianças matriculadas nas escolas. Apesar disso, apenas 57% terminam o Ensino Fundamental e 37% concluem o Ensino Médio. O êxodo escolar, acompanhado de uma má qualidade da educação, traz muitas consequências, como a de limitar a obtenção de renda pelos menos instruídos.

Outro ponto importante a se considerar está na pesquisa de Neri *et al* (2005). O grau de escolaridade dos filhos e filhas está relacionado ao nível de escolaridade das mães, ou seja, a proporção de meninos e meninas fora da escola diminui conforme aumenta a escolaridade da mãe.

Card (1992) afirma que a educação de crianças está muito correlacionada com as características de seus pais, e mais particularmente com a educação de seus pais. Essa transmissão intergeracional intangível é chamada de *background* familiar pelo autor.

O relatório do UNICEF (2005) indica que os anos de estudos das mães também interferem em aspectos relacionados à saúde – 14,5% das crianças brasileiras filhas de mães com um ano de escolaridade não tem acesso a água de qualidade, índice que cai a 0,68% para os filhos de mães com 11 anos ou mais de estudo.

A criação de oportunidades sociais – por meio de serviços como educação básica, ou serviços de saúde – pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica (em especial, alfabetização e escolaridade das mulheres) sobre o comportamento das taxas de fecundidade (Sen, 2000).

A mortalidade infantil também sofre influência do grau de instrução das mães. De acordo com o Censo 2000/ IBGE, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos entre os filhos de mulheres com até três anos de estudo era 2,5 vezes maior que entre os filhos de mulheres com oito ou mais anos de estudo.

Kliksberg (2002) demonstra, ainda, com base em dados do UNICEF, que a pobreza mundial é especialmente discriminatória em relação às mulheres e às crianças e estas são altamente vulneráveis aos avanços da pobreza. Nos países em desenvolvimento, 1/3 das crianças é mal nutrida e a mortalidade infantil para menores de cinco anos alcança 97 por mil nascidos – quase seis vezes mais que nos países desenvolvidos.

Assim, fica evidente que é preciso haver investimento em políticas públicas de formação escolar, profissional, social e cultural de crianças e adolescentes, de modo que seja efetiva, estruturante e sustentável a alteração da distribuição de renda.

Para garantir que políticas públicas para crianças e adolescentes tenham impacto direto na redução da desigualdade social é preciso, além do investimento em educação, envolver essa parcela da população em políticas sociais básicas e especiais, como discorre Porto (1999). Tais políticas devem fornecer meios de garantir entrada no mercado de trabalho, acesso a uma vida digna e a transmissão dessa mentalidade para seus filhos no momento oportuno.

Ainda que alguns problemas sociais concentrados em crianças e adolescentes advenham de compromissos firmados entre o Brasil e as Instituições Financeiras Multilaterais, como a falta de recursos e o sucateamento das políticas sociais com vistas ao

cumprimento das metas da política econômica, o relatório do Banco Mundial (2007) indica a violência, o trabalho infantil, a falta de emprego e a geração de oportunidades educacionais para crianças e adolescentes como desafios que devem ser enfrentados, após anos de imposição de uma política neoliberal aos países da América Latina. Se superados, isso afetará diretamente a redução da pobreza por dois motivos básicos, de acordo com o Banco:

- i) A capacidade de aprender é muito maior nos jovens do que nas pessoas mais velhas, portanto, a perda de oportunidades de adquirir aptidões, hábitos saudáveis e o desejo de ingressar na comunidade e no convívio social nessa faixa etária podem ser extremamente dispendiosos de reparar;
- ii) Os efeitos do capital humano influenciam os filhos. Pais com melhor educação têm filhos com mais anos de estudo.

Dáí inferem-se pontos estratégicos de políticas públicas para crianças e adolescentes com vistas a garantir seu crescimento pleno e integral e a “combater” a pobreza e a extrema pobreza, com conseqüente redução do grau de desigualdade de renda, para além de um aparato legal, mas como uma responsabilidade para:

- i) Ampliar oportunidades de desenvolvimento do capital humano dos adolescentes mais pobres por meio de acesso e melhoria da qualidade do ensino e serviços de saúde, facilitar o início da vida profissional e da participação para que possam expressar o tipo de assistência que desejam e oferecer oportunidade de participar da prestação da assistência;
- ii) Desenvolver as competências de crianças e adolescentes para que façam boas escolhas (para tanto são essenciais políticas esportivas, culturais, de lazer e assistenciais);
- iii) Fornecer um sistema eficaz de oportunidades alternativas por meio de programas direcionados que proporcionem aos jovens a esperança e o incentivo para realizarem uma transformação social, alterando o quadro de desigualdade socioeconômica em que vivem.

Para tanto, é de extrema importância que o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) cumpra seu papel proposto pelo Estatuto, como apresentado por Nogueira Neto (1999b). A ação efetiva do Sistema de Garantia de Direitos pode proporcionar políticas públicas de mais qualidade para crianças e adolescentes, com real impacto no grau de desigualdade social do Brasil.

Também é importante para combater a desigualdade social brasileira que se altere a forma de arrecadação do Estado, baseada em tributos indiretos, o que promove iniquidade ao

incidir preponderantemente na parcela mais pobre da população. A população mais rica contribui proporcionalmente menos do que as famílias mais pobres no total da arrecadação pública, como será visto no próximo capítulo. Ele também apresenta as análises no que diz respeito às finanças públicas, que envolvem o processo de arrecadação do governo e de execução dos recursos por meio do orçamento público.

Capítulo 3

ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo versará sobre a importância do orçamento público para as políticas públicas, em especial para as destinadas a crianças e adolescentes. Fará um resgate do surgimento desse instrumento para controle político e de planejamento das ações e objetivos do governo, para, em seguida, apresentar os critérios de financiamento e aplicação dos recursos públicos nas políticas públicas.

3.1. A atividade financeira do Estado

Antes do advento do orçamento público como instituição, o Estado valia-se da requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica e do apossamento de bens de inimigos derrotados em guerra para o desempenho de funções públicas. Com a emergência do Estado moderno, esses processos foram substituídos pelo regime da despesa pública – pagamento em dinheiro dos bens e serviços necessários à realização do bem comum.

Harada (2010) afirma que a realização desse bem comum é uma finalidade do Estado e deve ser entendido como “um ideal que promove o bem-estar e conduz a um modelo de sociedade que permite o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, ao mesmo tempo em que estimula a compreensão e a prática de valores espirituais” (HARADA, 2010, p. 3).

As necessidades públicas são entendidas como todo serviço que incumbe ao Estado prestar em decorrência de norma jurídica, de natureza constitucional ou legal. A necessidade pública não se confunde com necessidade coletiva:

Necessidade pública é aquela de interesse geral, satisfeita sob o regime de direito público, presidido pelo princípio da estrita legalidade, em contraposição aos interesses particulares ou coletivos, satisfeitos pelo regime de direito privado, informado pelo princípio da autonomia da vontade (HARADA, 2010, p. 5).

Jund (2007) ensina que as necessidades públicas podem ser de natureza essencial, quando sua realização cabe ao Estado de forma direta e exclusiva – representam seus

interesses primários, sendo indelegáveis em função da indisponibilidade do interesse público¹⁸. Podem, ainda, consistir em atividades complementares ao próprio Estado, desenvolvidas diretamente pelo poder público, ou por concessionárias de serviços públicos, a exemplo das empresas estatais. Essas atividades representam interesses secundários do Estado (JUND, 2007).

A busca do dinheiro e sua aplicação para consecução das necessidades públicas, quando satisfeitas exclusivamente pelo processo do serviço público, é denominada atividade financeira do Estado. Deodato (1969, p. 1) a define como “a procura de meios para satisfazer às necessidades públicas”. Baleeiro (2010, p. 4), por sua vez, complementa que a atividade financeira do Estado “consiste em obter, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”.

Harada (2010, p. 4) afirma que a atividade financeira do Estado é a “atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum”. Jund (2007) a caracteriza como o instrumental necessário à obtenção de recursos, no sentido de viabilizar o atendimento e a satisfação das necessidades públicas.

Quanto maior for a gama de necessidades públicas e as demandas por implementação de políticas públicas, maior será a agenda pública com vistas ao atendimento dessas necessidades e, assim, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado. O nível de comprometimento político do Brasil com os mecanismos financeiros internacionais também exerce influência na intensidade da atividade financeira do Estado.

Harada (2010) conclui que a concepção do Estado é que, em última análise, irá dimensionar sua capacidade financeira, o volume das finanças públicas.

As finanças públicas, no Estado moderno, não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo; são, também, fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de pressionar ou estimular a estrutura produtiva e de modificar as formas de distribuição de renda (HARADA, 2010, p. 21).

Nos primórdios da análise de finanças públicas, o objeto se restringia ao estudo da atividade fiscal, que consiste na arrecadação e na aplicação de recursos para atingir as finalidades do Estado. Modernamente, seu objeto se ampliou para abranger também os efeitos extrafiscais da atividade financeira, captando elementos comandados por estadistas, segundo diretrizes econômicas, políticas, morais e sociais (BALEIRO, 2010).

¹⁸ Relativas à segurança pública, à prestação jurisdicional, à justiça, à defesa nacional, entre outras.

Como nos ensina Harada (2010, p. 15), “a Ciência das Finanças tem por objeto o estudo teórico da atividade financeira do Estado, que se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público, visando municiar os agentes públicos de elementos necessários à formulação da política financeira do Estado”. Jund (2007) complementa que esses aspectos da contabilidade governamental consubstanciam formas de atuação da vida e do desenvolvimento da nação.

O orçamento público representa uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas (GIACOMONI, 2009). Quando surgiu, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos, visto que coloca frente a frente as despesas e as receitas¹⁹. Estava a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos (BURKHEAD, 1971).

Com o passar do tempo, o orçamento público ampliou sua importância, a tal ponto que, no século XX, fez-se necessária uma reforma orçamentária visando a consolidar os orçamentos como instrumentos de gestão pública, auxiliando os gestores nas várias etapas do processo de programação, execução e controle do gasto público. A ideia principal era a de fazê-los representar a própria programação de trabalho do governo (GIACOMONI, 2009). Nas palavras de Allan D. Manvel: “o orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa” (MACHADO JR., 1962, p. 5).

Após a Segunda Guerra Mundial, uma discussão encabeçada pelos Estados Unidos e difundida mundo afora nas décadas de 1950 e 1960 pelas Nações Unidas²⁰ propugnava a adoção do Orçamento de Desempenho:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa (BURKHEAD, 1971, p. 187).

A adoção do orçamento de desempenho, também chamado de orçamento-programa, implica ganho de qualidade nos processos de planejamento e execução das despesas públicas, ao direcioná-los para a realização de metas e a consecução de objetivos e resultados planejados, por meio da estrutura programática.

¹⁹ Burkhead (1971) afirma que o orçamento público surgiu na Inglaterra, por volta de 1822, quando o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício financeiro.

²⁰ Para mais informações ver Nações Unidas (1971).

O orçamento-programa foi introduzido no Brasil por intermédio da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto-Lei nº 200/1967. A Constituição Federal de 1988 também instaura os princípios e normas do orçamento-programa, na seção denominada “Dos orçamentos”, integrante do capítulo II – Das finanças públicas²¹. Destacam-se, nessa seção, o princípio da universalidade orçamentária²² e a importância dada ao Legislativo, que pode alterar o projeto de lei do orçamento por meio de emendas para modificar as receitas e despesas públicas e deve aprovar o planejamento financeiro do governo (GIACOMONI, 2009).

A Carta Magna de 1988 traz novos conceitos e regras ao sistema orçamentário, que passa a se estruturar por programas de governo no intuito de enfrentar desafios e atingir objetivos. Essa alteração da estrutura orçamentária condiciona o período de análise da presente pesquisa, tal como será apresentado no próximo capítulo.

3.2. Intervenção governamental na atividade financeira do Estado

O Estado desenvolve inúmeras atividades com o objetivo de realizar as necessidades públicas. Para atender a essas necessidades, o governo utiliza-se dos instrumentos de intervenção na atividade econômica. Musgrave (1974) propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, que denominou de funções fiscais – alocativa, distributiva e estabilizadora.

i) Função alocativa:

Assegura o ajustamento necessário na apropriação de recursos na economia, visando à correção das imperfeições inerentes à própria lógica do mercado. Pretende oferecer determinados bens e serviços necessários e almejados pela sociedade que não são providos pela iniciativa privada (JUND, 2007).

A função de alocação de recursos pelo Estado visa a prover bens públicos e bens meritórios, ou semipúblicos. Musgrave & Musgrave (1980) definem os bens públicos como as necessidades sociais satisfeitas por intermédio dos serviços consumidos sem distinção e em quantidades iguais por todos os indivíduos, independente de contribuição. Para Varian (2006), os bens públicos se definem quando os benefícios não estão limitados a um consumidor, não há rivalidade no consumo do bem e o consumidor não é excluído no caso de não pagamento, como a política de segurança pública, por exemplo.

²¹ Brasil (2008), arts. 165 a 169.

²² Todas as receitas e despesas do governo devem integrar o orçamento público, de acordo com o art. 165, § 5º do texto constitucional.

Os autores também definem os bens meritórios como as necessidades parcialmente atendidas pela iniciativa privada, pois excluem parte da população que não dispõe de recursos necessários ao seu consumo. Assim, tornam-se necessidades públicas, devendo ser custeadas pelo Estado, como é o caso dos serviços de saúde e educação:

O Estado procurará alocar recursos na produção e na oferta de bens públicos que não seriam ofertados pela iniciativa privada, haja vista a inviabilidade econômica, seja por riscos de incertezas ou financeiros quanto ao retorno dos investimentos e ainda em função da necessidade de elevada disponibilidade de recursos para sua viabilidade, como ocorre com as atividades relacionadas às telecomunicações, ao setor petroquímico, à energia elétrica, à siderurgia, à infra-estrutura de transporte, que provavelmente não seriam ofertados sem a intervenção do setor público (JUND, 2009, p. 23).

Giacomoni (2009) chama atenção para o fato de que o estudo da alocação de recursos pelo Estado deve utilizar o conceito de provisão de bens e serviços, isto é, esses bens e serviços não são necessariamente produzidos pelo governo, mas financiados por ele. Jund (2007) incorpora ao debate que esse financiamento pelo governo pode acontecer via mecanismos de isenção ou postergação de pagamentos de impostos, doação de terrenos para construção de empreendimentos, financiamentos a juros subsidiados, entre outros.

No desenvolvimento da função alocativa do Estado, o governo acaba redistribuindo a riqueza nacional, pois, ao destinar recursos para políticas públicas de saúde, educação e assistência social, por exemplo, está beneficiando as camadas mais pobres da sociedade (JUND, 2007). Essas políticas afetam, em especial, crianças e adolescentes e são fundamentais para a atuação do Sistema de Garantia de Direitos.

ii) Função distributiva:

Diversos fatores colaboram para a distribuição de renda e bens, entre eles fatores sociais e econômicos. Jund (2007) destaca como exemplos desses fatores a oportunidade educacional, a mobilidade social, a estrutura de mercado, a legislação, as políticas econômicas adotadas, e ressalta que “a concentração de renda é a lógica inerente ao sistema capitalista” (JUND, 2007, p. 24). Dessa maneira, cabe ao governo, pelo advento da função distributiva, buscar uma melhor distribuição da renda nacional, visto que o Estado visa ao bem comum.

Jund (2007) complementa que o instrumento que o governo mais utiliza para promover essa distribuição da riqueza é o sistema de tributos e transferências. Ao alocar recursos em políticas sociais como educação, saúde, assistência e previdência social, o governo beneficia as camadas mais baixas de renda, que mais demandam essas políticas.

Apesar de essa opção do governo produzir resultados mais diretos, o autor afirma ainda que “é certo que somente os mecanismos tributários não são suficientes para determinar a redistribuição” (JUND, 2007, p. 24).

O IPEA (2009) corrobora essa ideia ao afirmar que há uma perversa e regressiva estrutura de financiamento do Estado que onera as pessoas mais pobres. O estudo revela que a população de menor renda tem que trabalhar quase duas vezes mais do que a de alta renda para arcar com o pagamento de tributos no Brasil – as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos gastam 53,9% de seus rendimentos com impostos, tendo que trabalhar 197 dias por ano para arcar com esse pagamento, enquanto as famílias com renda mensal de mais de 30 salários mínimos pagam proporcionalmente bem menos dos seus rendimentos com impostos (31,7%), dedicando cerca de três meses menos de trabalho por ano do que a população com menor renda para o pagamento de tributos (106 dias).

Os dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)²³ indicam que, em 2010, os brasileiros e brasileiras trabalharam 148 dias apenas para cumprir suas obrigações tributárias com os fiscos federal, estaduais e municipais. Isso representa um dia a mais do que os trabalhadores em 2009 e o mesmo número de 2008. As informações do IBPT afirmam, ainda, que os brasileiros estão entre os que mais pagam tributos no mundo, perdendo apenas para os suecos (185 dias) e os franceses (149 dias).

“A má distribuição tributária e de renda restringe o potencial econômico e social que o país possui” (KHAIR, 2008, p. 10). Essa contribuição proporcionalmente maior das famílias mais pobres em relação às mais ricas contrapõe o objetivo da função distributiva, pois faz com que as famílias de renda mais baixa tenham uma participação maior no financiamento de políticas sociais. Por outro lado, são também as usuárias diretas dessas políticas, já que não possuem plano de saúde privado ou renda suficiente para matricular seus filhos em escolas particulares, por exemplo.

Giacomoni (2009) destaca o orçamento público como o principal instrumento de viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. A redistribuição da renda pelo orçamento funciona quando o governo tira recursos de certos setores da sociedade e os aplica em outros, para criar oportunidades, gerar igualdade de condições, promover, defender e garantir os direitos humanos, combater a pobreza e tornar o país menos injusto socialmente.

Para garantir a redistribuição da riqueza nacional, o Estado deve, pelo lado da receita, fazer com que aqueles que ganham mais paguem proporcionalmente mais do que

²³ Disponível em: <http://www.ibpt.com.br>.

quem ganha menos e, pelo lado da despesa, destinar maior parcela do orçamento para as necessidades básicas da população (KHAIR, 2008).

Quando o governo decide destinar uma fatia maior dos recursos públicos em benefício apenas de um grupo específico da sociedade, diz-se que o gasto está sendo focalizado. Mas, se toda a população pode ser potencialmente beneficiada pelos gastos públicos, então o gasto é universal.

iii) Função estabilizadora:

É a mais moderna das três. Adquiriu especial importância como instrumento de combate aos efeitos da depressão nos anos 30 do século passado (GIACOMONI, 2009). Visa a promover e assegurar um nível elevado de emprego e estabilidade de preços, por meio de políticas fiscais, cambiais, monetárias, de salários, entre outras (JUND, 2007).

O orçamento público também ganha destaque como importante instrumento da função estabilizadora do Estado. Mudanças orçamentárias tanto na receita como na despesa podem ser acionadas pela política de estabilização. Essa política também utiliza outros instrumentos, como o controle de oferta monetária (GIACOMONI, 2009).

Sendo assim, o orçamento público permeia todas as funções fiscais do Estado e tem relação direta com toda a atividade financeira do governo. Musgrave & Musgrave (1980) definem o orçamento público como o principal instrumento da ação governamental na economia, pois consideram que suas funções sejam as mesmas do Estado: promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

A literatura contemporânea questiona a distinção entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora, dizendo que, na verdade, essas três funções seriam uma só²⁴. Havendo ou não distinção teórico-conceitual entre as três funções, o orçamento público continua relevante para a execução e a consecução dos objetivos de cada uma delas.

Giacomoni (2009) apoia a ideia de que as funções fiscais são respaldadas pelo orçamento público, visto que é ele o instrumento legal que deve integrar todo o processo administrativo e financeiro, direcionando a alocação dos recursos humanos, materiais e tecnológicos para as grandes ações dos governos, de forma planejada e integrada.

²⁴ Stiglitz ganhou um prêmio Nobel de Economia defendendo essa ideia.

Essas funções amparam o orçamento público como potencial instrumento para o Sistema de Garantia de Direitos, pois fornece meios de avaliação, acompanhamento, monitoramento, e até formulação de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes.

Um acompanhamento sistêmico do orçamento público possibilita acompanhar a evolução do dispêndio total com políticas destinadas a grupos populacionais específicos, bem como o nível de descentralização das políticas públicas e o grau de equidade geográfica na alocação de recursos. Ele servirá de instrumento nesta pesquisa para avaliar, do ponto de vista orçamentário, o grau de cumprimento da prioridade de crianças e adolescentes nas políticas públicas.

3.3. O orçamento público e a política pública destinada à infância e à adolescência

A garantia, a promoção e a defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes deve transparecer em políticas públicas efetivas, com aporte de recursos que garantam a qualidade da política. A construção da agenda pública deve obedecer ao que reza o art. 4º do ECA, que introduz no universo das políticas públicas os parâmetros da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Segundo o professor Saravia, as políticas públicas podem ser entendidas como

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório [...]. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos [...] (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

O autor também afirma que as políticas públicas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Então, as políticas públicas para crianças e adolescentes são consideradas políticas públicas sociais²⁵.

²⁵ As políticas públicas sociais estão, basicamente, no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, arts. 6º a 11, e Título VIII – Da Ordem Social, arts. 193 a 232 do texto constitucional.

A política voltada à criança e ao adolescente pressupõe uma relação integrada entre os vários órgãos de governo, uma articulação dos diversos conselhos de políticas públicas, a fim de viabilizar a elaboração e a execução das políticas públicas sociais como educação, saúde, cultura, esporte e lazer dessa população específica, além da atuação jurídica dos órgãos preparados para esse fim e uma integração dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como foi demonstrado, o orçamento público ganha destaque na agenda política da infância e da adolescência a partir da instituição do Estatuto. Surge como um instrumento possível para se estimar a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes, pois permite indicar quais políticas públicas são preferidas pelo governo em seu processo de elaboração e execução, e quais delas estão recebendo recursos públicos, ou seja, se essas políticas estão sendo priorizadas no orçamento público.

Ele deve financiar, por meio da aplicação privilegiada de recursos públicos, a prioridade na elaboração e na execução das políticas públicas para crianças e adolescentes definidas pelo ECA, que Porto (1999) divide em três linhas de atuação:

- i)* Políticas sociais básicas estruturais: garantem direitos fundamentais de crianças e adolescentes em conjunto – universalização do atendimento. Exemplo: educação, segurança, saúde.
- ii)* Políticas sociais básicas assistenciais: políticas inclusivas focalizadas que abrangem apenas aspectos fundamentais à dignidade da pessoa humana, como alimentação, vestuário, abrigo.
- iii)* Política de atendimento de direitos da criança e do adolescente, também chamadas de políticas sociais especiais: é a garantia de direitos destinada àqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados na forma do ECA. Devem ser transitórias para não gerar perpetuidade.

As políticas públicas para a infância e a adolescência são essenciais para a promoção da transformação social de uma nação, visando à redução sustentável da desigualdade, visto que, além de garantirem impactos no presente, constroem bases para o futuro.

Nesse cenário, a atuação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) – responsável pela efetivação dessas políticas – ancora-se no orçamento público como condição de efetividade. A perspectiva do orçamento público confere um novo olhar sobre o SGD, permitindo a construção de um discurso para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, com base nos recursos utilizados para sua implementação e fortalecimento e também trazendo elementos para discussão da prioridade política da criança e do adolescente na agenda governamental.

Para Nogueira Neto (2009), é possível que o Estatuto comprometa a efetividade e a eficácia do Sistema de Garantia de Direitos por não ser tão claro na normatização desse sistema. Apesar de reconhecer os aspectos positivos do ECA, o autor indica que uma visão crítica da efetividade e da eficácia do Estatuto, no que diz respeito à normatização do SGD, permite estabelecer melhores perspectivas estratégicas a serviço dos direitos, interesses, necessidades e desejos desse segmento da população infanto-adolescente, com melhor execução das políticas públicas voltadas a essa parcela da população.

A importância do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social. O orçamento público indica quais direitos de crianças e adolescentes estão previstos, quais serão garantidos, promovidos ou defendidos pelo setor público, por meio das políticas públicas.

Ele é o instrumento legal que deve integrar todo o processo administrativo e financeiro, direcionando a alocação dos recursos humanos, materiais e tecnológicos, para as grandes ações dos governos, de forma planejada e integrada (GIACOMONI, 2009).

O hiperdimensionamento dos programas de governo, que representam as políticas públicas no orçamento público, tende a reproduzir o velho assistencialismo, o clientelismo, o higienismo e o menorismo, que não concebem crianças e adolescentes como sujeitos de direito, mas como objetos de tutela (NOGUEIRA NETO, 2009).

Em vista disso, torna-se fundamental a participação da sociedade civil organizada e o exercício do controle social sobre o gasto público destinado às políticas públicas sociais básicas e especiais de crianças e adolescentes, como forma de qualificar a elaboração e a execução dessas políticas públicas. Para o exercício da participação social, por sua vez, faz-se necessário a transparência e o acesso às informações públicas acerca das políticas implementadas pelos governos.

Com base nesses princípios, o SGD pode cumprir suas ações estatutárias. Em especial, o conselho tutelar deve assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (ECA, art. 136, IX). Já o conselho dos direitos deve realizar, entre outras funções, a gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), conforme estabelece o art. 88, IV, do Estatuto.

A necessidade de se ter conhecimento sobre o financiamento das políticas públicas direcionadas para crianças e adolescentes e de quanto é gasto pelo poder público para que se garantam os preceitos do Estatuto levou à discussão de métodos que pudessem demonstrar

quanto se destina a políticas para crianças e adolescentes no Brasil – o chamado Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

O OCA consiste em uma ferramenta que permite monitorar o financiamento e a execução das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes, além de instrumentalizar o controle social dessas políticas, como será visto no próximo capítulo.

3.4. O financiamento das políticas públicas

Para desenvolver suas finalidades, tendo em vista a gradativa expansão das diversas necessidades públicas e de preservação dos direitos humanos (garantia, promoção e defesa desses direitos), o Estado precisa buscar uma forma regular e permanente de obter recursos financeiros para atender à crescente evolução das despesas públicas. O Estado, então, vale-se do seu poder de império para arrecadar os recursos financeiros necessários ao financiamento das suas atividades (JUND, 2009).

Como nos ensina Harada (2010), o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades chama-se receita pública. Vários autores ajudam a definir o conceito de receita pública: Para Deodato (1969, p. 29) “é o capital arrecadado, coercitivamente, do povo, tomado por empréstimo ou produzido pela renda dos seus bens ou pela sua atividade, de que o Estado dispõe para fazer face às despesas públicas”. Baleeiro (2010, p. 148) é mais preciso ao definir a receita pública como “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”. Jund (2007) torna este conceito mais explicativo ao afirmar que

[...] consiste no conjunto de ingressos financeiros, com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, originados da ação e de atributos inerentes à instituição, que, na qualidade de elemento novo, produz acréscimos patrimoniais, sem contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros (JUND, 2007, p. 139).

O professor Kiyoshi Harada deixa claro que o conceito de receita pública não se confunde com o de entrada, ou seja, “todo ingresso de dinheiro aos cofres públicos caracteriza uma entrada. Contudo, nem todo ingresso corresponde a uma receita pública” (HARADA, 2010, p. 32). Isso se dá porque existem ingressos que são meramente caixa do governo, como cações, fianças, ou empréstimos contraídos pelo poder público – são entradas provisórias que devem ser devolvidas em momento oportuno.

Com isso, há um contraponto à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que rege a elaboração e o controle dos orçamentos das três esferas da federação, já que não define

expressamente o que seja receita pública, conquanto o seu art. 11 permite definir a receita pública como todo ingresso de recursos financeiros ao tesouro público, com ou sem contrapartida no passivo e independentemente de acréscimo patrimonial do Estado. Essa Lei apenas classifica a receita pública quanto à categoria econômica: corrente ou de capital²⁶.

É possível perceber, então, que o Estado arrecada recursos que são incorporados definitivamente ao patrimônio e também recursos que serão restituídos no futuro. Para distinguir esses dois casos, as normas de finanças públicas preveem a classificação das receitas em orçamentárias e extraorçamentárias.

A receita orçamentária é a arrecadação dos recursos financeiros, necessários ao atendimento da despesa pública constante no orçamento público. Já a receita extraorçamentária consiste em ingressos financeiros transitórios e de caráter temporário, que serão restituídos no futuro sob a forma de despesa extraorçamentária, isto é, não integram o orçamento público já que não pertencem ao Estado, pois são créditos de terceiros que o Tesouro acolhe como simples depositário (JUND, 2007).

Para fins desse estudo, serão levadas em consideração as receitas orçamentárias que originam as despesas orçamentárias – a execução das políticas públicas presentes na agenda do governo para um exercício financeiro. Essas receitas podem ser ordinárias e extraordinárias, no que diz respeito a sua regularidade de arrecadação.

As receitas extraordinárias possuem caráter não-continuado, ou excepcional e temporário, em função de calamidade pública, ou guerras externas, como afirma o art. 148, II, da Carta Magna. Devem ser gradativamente suprimidas assim que forem cessadas as causas de sua criação (HARADA, 2010).

Já as receitas ordinárias representam os ingressos permanentes e estáveis do Tesouro, arrecadados regularmente em cada período financeiro por meio do normal desenvolvimento da atividade financeira do Estado.

Quanto à sua origem, a receita pública é classificada em originária e derivada. As originárias advêm da exploração, pelo Estado, da atividade econômica. Podem ser arrecadadas em qualquer época, mediante cobrança de preço ou tarifa pela venda de bens e serviços (JUND, 2007). Harada (2010) enfatiza que as receitas originárias resultam dos bens dominicais, do domínio privado do Estado sobre terras, prédios, empresas, direitos, etc. que são passíveis de alienação, bem como de administração pelo regime de direito privado.

²⁶ Receitas correntes representam os recursos recebidos de pessoas de Direito Público ou Privado, destinados a gastos correntes ou de consumo, que não resultem em sacrifício patrimonial. As receitas de capital, por sua vez, consistem nas receitas destinadas a aplicação e cobertura de despesas com investimentos, por mutação patrimonial, isto é, exigem um sacrifício patrimonial para serem obtidas (JUND, 2007).

O que fundamentalmente caracteriza a receita originária é sua percepção pelo Estado, absolutamente despido do caráter coercitivo próprio, porque atua sob regime de direito privado, como uma empresa privada na busca do lucro. [...] uma submissão ao regime de direito privado não quer dizer total afastamento das normas de direito público, porque o Estado jamais poderia afastar-se do respeito a uma normatividade específica, destinada à preservação do indisponível interesse público. Assim [...] ainda que com intuito puramente lucrativo, há que se observar normas jurídico-administrativas ou jurídico-financeiras (HARADA, 2010, p. 35).

As receitas derivadas advêm de constrangimento legal e do poder coercitivo do Estado para sua arrecadação. Devem obedecer a princípios constitucionais e são obtidas via cobrança de tributos, ou decorrentes de empréstimos e contribuições compulsórias (JUND, 2007). O Estado, em virtude de seu poder de autoridade, pode retirar do povo parcelas de suas riquezas para a consecução de seus fins, visando ao bem-estar geral (HARADA, 2010).

Ao Estado é facultado impor tributos sobre as relações econômicas praticadas pelos particulares, assim como sobre seus bens²⁷. Também são exemplos de receitas derivadas as multas e as penalidades pecuniárias aplicadas por autoridades administrativas ou pelo juiz (HARADA, 2010).

O autor afirma ainda que o poder de imposição tributária do Estado está normatizado em nível constitucional, mediante outorga de competência tributária que, ao lado de inúmeros outros princípios tributários, constitui as chamadas limitações constitucionais ao poder de tributar, que funcionam como escudos de proteção dos contribuintes.

3.4.1. Receitas próprias

Os tributos são a principal receita própria do Estado. São conceituados pelo Código Tributário Nacional (CTN), em seu art 3º, como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Harada (2010, p. 43) enfatiza que “toda prestação pecuniária obrigatória que não seja a multa, resultante de lei, e que é cobrada com observância do princípio da legalidade, configura tributo” e conclui que é “a mais importante receita do Estado”.

“A tributação é um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, que constituem objetivos essenciais da República, esculpidos na Carta Magna” (SALVADOR, 2008, p. 21).

²⁷ Na atualidade, os tributos constituem a principal fonte da receita pública.

A Constituição Federal institui vários princípios tributários, além do princípio da legalidade citado acima, que visam à preservação do regime político nacional, à saúde da economia, ao respeito aos direitos fundamentais e à proteção de valores espirituais. Esses princípios constituem o escudo de proteção dos contribuintes e atuam como freios que limitam o poder de tributação do Estado. São chamados de limitações constitucionais ao poder de tributar²⁸.

O art. 5º do Código Tributário Nacional (CTN) – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – indica que os tributos são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria – “é a clássica divisão tripartite dos tributos” (HARADA, 2010, p. 306). No entanto, cabe ressaltar que a doutrina majoritária relativa ao Direito Tributário inclui ainda as contribuições parafiscais e os empréstimos compulsórios entre as espécies de tributos (JUND, 2007). Harada (2010) entende que a classificação tradicional dos tributos em impostos, taxas e contribuições de melhoria se encontra superada pela ordem constitucional vigente, visto que se acham espalhados por toda a constituição princípios que contemplam os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais, também chamadas de parafiscais, entre as espécies de tributo.

São apresentadas, a seguir, as particularidades de cada modalidade de tributo.

Impostos: Sempre representam uma retirada da parcela de riqueza do particular, respeitada sua capacidade contributiva. Possui como característica principal a exigência de transferência compulsória de recursos da comunidade para os cofres públicos, a partir da ocorrência de situação prevista em lei, também chamada de fato gerador.

As regras para arrecadação deste tributo estão no art. 145, I, §1º, da Constituição Federal. Jund (2007) lembra que o texto constitucional não conceitua o imposto, apenas determina a competência para instituição dos diversos tipos existentes. Sua conceituação coube ao CTN, que em seu art. 16, afirma que o imposto “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966).

Jund (2007) explica que, tendo em vista a norma legal:

Não existe a necessidade de atuação específica do Estado que justifique a instituição e a cobrança do imposto, tendo em vista que essa espécie de tributo não possui vinculação por excelência, sendo o seu fato gerador caracterizado por uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, objetivando pura e simplesmente a captação de recursos para os cofres da Fazenda Pública (JUND, 2007, p. 26).

²⁸ Arts. 150 a 156 da Constituição Federal.

Os impostos são classificados em diretos e indiretos. No imposto direto não há repercussão econômica do encargo tributário, ou seja, o ônus é suportado por quem praticou o fato tipificado na lei (HARADA, 2010). São exemplos de impostos diretos o imposto sobre a renda, ou sobre a propriedade, como automóveis e imóveis.

Os impostos indiretos se caracterizam pelo fato de o ônus financeiro ser transferido ao consumidor final, por meio do fenômeno da repercussão econômica (HARADA, 2010). São impostos cobrados no consumo das mercadorias, nos bens produzidos pelas indústrias, por exemplo.

Taxas: As regras para a cobrança das taxas se encontram no art. 145, II, § 2º do texto constitucional. É um tributo vinculado à atuação estatal, visto que é instituído em razão do exercício do poder de polícia do Estado, ou a prestação efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, como a coleta de lixo. Harada (2010, p. 308) explica que “basta que o serviço público esteja à disposição do contribuinte para o surgimento da obrigação tributária, por ser compulsória sua utilização”. A taxa deve ter base de cálculo diferente de qualquer imposto; é vedado que a taxa utilize a base de cálculo própria de impostos.

As normas gerais para a instituição dessa espécie de tributo se encontram nos arts. 77 a 80 do Código Tributário Nacional. HARADA (2010) explica que o móvel da atuação do Estado para a instituição de taxas não é o recebimento da remuneração, mas a prestação do serviço público ou o exercício do poder de polícia, ainda que imponha restrições ao exercício dos direitos individuais e de propriedade, na defesa do bem comum. Jund (2007) complementa que a taxa é cobrada pelo Estado a fim de compensar um serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, ou seja, exige prestação de serviços por parte do Estado para serem cobradas.

Contribuições de Melhoria: Correspondem à espécie de tributo cobrada em face da ocorrência de valorização imobiliária. A sua cobrança é legitimada sempre que da execução de obra pública decorrer valorização imobiliária, de acordo com o art. 145, III, da Carta Magna.

Em sua regulamentação, indicada nos arts. 81 e 82 do CTN, observa-se a imposição de dois limites acerca da cobrança de contribuições de melhoria: “o primeiro corresponde ao limite máximo individual, tendo como critério a valorização de cada imóvel; e o segundo estabelece o limite total para cobrança, correspondendo ao custo total da obra realizada” (JUND, 2007, p. 28).

Harada (2010) chama atenção para o fato de que pode ser estabelecido pelo Estado como limite individual da contribuição de melhoria o acréscimo que resultar da obra pública para cada imóvel beneficiado, sem importar, contudo, se o somatório desses acréscimos irá ou não ultrapassar o custo total das obras.

Jund (2007) afirma que as contribuições de melhoria estão em desuso na maioria dos entes federados. Harada (2010) explica que isso ocorre porque essa espécie de tributo é a que possui maior dificuldade de cobrança devido à dificuldade de se delimitar a zona de influência benéfica da obra pública. Assim, a maioria das unidades da federação cobram contribuições de melhoria somente em relação à execução de obras de pavimentação de vias e logradouros públicos, onde é facilmente delimitada a zona de influência benéfica.

Empréstimos Compulsórios: São instituídos unicamente pela União, de acordo com o art. 148 da Constituição Federal. Só podem ser instituídos por lei complementar para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência, ou ainda no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. A aplicação dos recursos oriundos desta espécie de tributo será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Constituem-se em empréstimos forçados, coativos, porém restituíveis. A obrigação de pagá-los não nasce de um contrato, de uma manifestação livre das partes, mas sim de determinação legal. Verificada a ocorrência do fato gerador, surge a obrigação de “emprestar” dinheiro ao Estado (ALEXANDRE, 2008, p. 63).

Como são recursos que devem ser restituídos pelo Estado, os empréstimos compulsórios, à primeira vista, não se encaixam no conceito de receita pública, pois não se incorporam ao patrimônio público estatal. Ainda assim, enquadram-se na definição de tributo do art. 3º do CTN e do art. 148 do texto constitucional que os institui, na seção que discorre sobre os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional.

Alexandre (2008) afirma que a obrigatoriedade de restituição dos recursos arrecadados serve para dar fisionomia própria aos empréstimos compulsórios, de forma que os caracterize como uma espécie tributária distinta, portanto, como tributo.

O Supremo Tribunal Federal (STF) pôs fim a essa discussão ao considerar que os empréstimos compulsórios são tributos, de acordo com o Recurso Extraordinário nº 111.954-3/PR, Rel. Min. Oscar Correa – Tribunal Pleno. Assim, o STF firmou o caráter tributário dessa exação, ao determinar que se aplicasse aos empréstimos compulsórios as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais de direito tributário (HARADA, 2010). Portanto, para fins deste estudo, os empréstimos compulsórios são considerados tributos.

Contribuições Sociais: Muita controvérsia doutrinária existia, também, acerca da natureza jurídica das contribuições sociais, visto que alguns autores lhes atribuem a natureza de imposto ou de taxa, outros consideram-nas meros impostos com destinação específica, para outros, ainda, elas não teriam natureza tributária apesar de sua compulsoriedade (HARADA, 2010). As contribuições sociais também foram consideradas tributos pelo STF, de acordo com o Recurso Extraordinário nº 146.733-9/SP, Rel. Min. Moreira Alves – Tribunal Pleno.

Sendo assim, Harada (2010) conceitua esta espécie de tributo:

A contribuição social é espécie tributária vinculada à atuação **indireta** do Estado. Tem como fato gerador uma atuação **indireta** ao Poder Público **mediatamente** referida ao sujeito passivo da obrigação tributária. [...] caracteriza-se pelo fato de, no desenvolvimento pelo Estado de determinada atividade administrativa de interesse geral, acarretar maiores despesas em prol de certas pessoas (contribuintes), que passam a usufruir de benefícios diferenciados dos demais (não contribuintes) (HARADA, 2010, p. 312, grifos do autor).

As contribuições sociais subdividem-se em dois tipos no texto constitucional:

- As previstas no art. 149 – destinadas a intervenção no domínio econômico, contribuições sindicais e para a manutenção do Sistema S²⁹ e para o regime previdenciário de estados, Distrito Federal e municípios;
- As mencionadas no art. 195 – dos empregadores, incidentes sobre folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores; sobre a receita de concursos de prognósticos; e do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei o equiparar.

Também insere-se nesta espécie de tributo a contribuição social do salário-educação, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ou ainda, do Seguro de Acidentes do Trabalho (HARADA, 2010).

3.4.2. As transferências

De acordo com o apresentado no capítulo 1, as políticas públicas sociais no Brasil são financiadas por processos de descentralização e municipalização, em especial no que tange às políticas destinadas a crianças e adolescentes. Neste caso, há uma coordenação complementar

²⁹ Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado chamar o conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais. São autarquias federais de direito privado, como por exemplo: SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio; SESC - Serviço Social do Comércio; SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; SEST - Serviço Social de Transporte; SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal em que a execução das políticas públicas se dá, preferencialmente, na esfera municipal (BRASIL, 2008).

Como visto, não há regras claras para o financiamento das políticas públicas sociais. Assim, a descentralização acaba por resultar na concorrência de competências e na falta de clareza quanto aos papéis de União, estados e municípios na implementação dessas políticas públicas. Isso prejudica a coordenação e a qualidade da implementação das políticas, aumenta a fragmentação e a competição entre as diferentes Unidades da Federação e, assim, compromete a implementação dos direitos humanos de crianças e adolescentes (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Cada unidade da federação possui um poder tributário, que veda a invasão de esfera de competência impositiva de outro ente mesmo na hipótese de sua inércia. Logo, a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal possuem impostos próprios, de competência privativa, de acordo com os arts. 153 a 156 do texto constitucional (HARADA, 2010).

De posse das receitas próprias, a Constituição Federal estabelece critérios para a repartição das receitas tributárias, um mecanismo de participação de uma entidade no produto da arrecadação de impostos de outra. Esse processo envolve a descentralização e a municipalização das políticas públicas sociais, com o objetivo de assegurar recursos financeiros suficientes e adequados aos estados e municípios para o desempenho de suas atribuições constitucionais (HARADA, 2010).

As limitações do governo federal no suporte financeiro aos municípios acabam concorrendo, na verdade, para que não seja superada a precariedade de atendimento da população em questões essenciais (VALLA, 2005).

Ainda assim, de acordo com Giambiagi & Além (2008), o processo de descentralização no Brasil como vem sendo feito, além de incentivar a proliferação de municípios, representa um aumento das transferências do governo federal para estados e municípios, principalmente por meio de fundos de participação. Harada (2010) explica que isso ocorre porque a União, além de concentrar os principais impostos, detém, tradicionalmente, a competência residual em matéria tributária³⁰.

O professor conta que teve a oportunidade de ofertar uma emenda à proposta de texto do Sistema Tributário Nacional, em 1986, durante o II Congresso Brasileiro de Direito Tributário, a fim de transferir às capitais a competência residual, então prevista para União,

³⁰ Liberalidade que a Constituição de 1988 conferiu à União de instituir outros impostos não presentes no texto constitucional, desde que não sejam cumulativos e não possuam a mesma base de cálculo e o mesmo fato gerador daqueles já previstos.

estados e Distrito Federal. A proposta foi acatada pela comissão encarregada de aprovar o texto final, porém sem a presença da expressão ‘capitais’. Na sessão plenária de aprovação do texto, entretanto, foi incorporada uma emenda que atribuía exclusivamente à União a competência residual em matéria de imposto. Assim, ele conclui que “em um país onde se preza tanto o princípio federativo, nada justifica concentrar em mãos da União tanto poder tributário: impostos extraordinários, empréstimos compulsórios, imposto inominado, além de sete impostos privativos” (HARADA, 2010, p. 44).

No Brasil, o processo de descentralização fiscal tem se baseado, em grande medida, nas transferências do governo federal para estados e municípios, pelo fato de a União concentrar em suas mãos os principais impostos. As transferências atendem a esse processo de descentralização classificado em três fatores por Giambiagi & Além (2008): econômicos; culturais, políticos e institucionais; e geográficos.

(i) fatores econômicos

Implicam a busca de alocação de recursos mais eficiente. Significa determinar qual esfera de governo pode administrar de forma mais eficiente os impostos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas.

A questão da descentralização está diretamente associada à função alocativa do Estado. Se os bens e serviços forem fornecidos pelas esferas de governo que se encontram mais próximas dos beneficiários, a alocação dos recursos públicos tenderá a ser mais eficiente.

Por outro lado, no caso de grandes disparidades regionais na distribuição de renda e dos recursos produtivos, a capacidade dos governos subnacionais de fornecer bens e serviços públicos aos seus residentes pode variar significativamente de um lugar para outro. Se o fornecimento de serviços básicos, como as políticas de educação e saúde, por exemplo, for insuficiente, isso pode prejudicar as perspectivas de desenvolvimento do país no longo prazo. A descentralização desse tipo de gasto poderia implicar a redução de eficiência.

(ii) fatores culturais, políticos e institucionais

A descentralização pode favorecer uma maior integração social, por meio do envolvimento da população na discussão sobre os rumos da comunidade. Isso reforça a transparência das ações governamentais – uma maior autonomia dos governos subnacionais levaria à maior participação política e desconcentraria o poder político, fortalecendo a governabilidade e as instituições democráticas.

(iii) fatores geográficos

Quanto maior for a área do território nacional, com é o caso do Brasil, maiores tendem a ser os ganhos de eficiência com a descentralização. Seria mais fácil para os governos estaduais ou municipais, do que para o governo federal, atender às demandas de certo tipo de bens e serviços públicos por parte da população local.

No caso de existência de significativas disparidades regionais, as transferências podem igualar a capacidade fiscal entre as diferentes unidades da federação, garantir que o mesmo conjunto e a mesma qualidade de políticas públicas sejam oferecidos à população do país. Em contrapartida, essas transferências podem desincentivar os governos locais a buscarem fontes próprias de financiamento das políticas públicas. Isso pode resultar em menor responsabilidade local quanto às decisões dos gastos locais e em grande número de municípios dependentes das transferências para sobreviverem.

Giambiagi & Além também sugerem que um certo nível de centralização permite uma melhor coordenação do setor público, essencial para a consecução de objetivos nacionais. Os autores citam as políticas redistributivas como exemplo. Se fossem de responsabilidade direta das esferas de governo subnacionais e, por exemplo, um município adotasse políticas consideradas melhores que outro, poderia haver um forte movimento migratório de pessoas em busca de uma melhor redistribuição da renda. Isso tornaria os programas distributivos altamente custosos e essa política se tornaria insustentável para o município.

O processo de descentralização brasileiro baseia-se, em suma, nas transferências entre as unidades da federação, que são computadas na origem (esfera que transfere) e na chegada (esfera que recebeu a transferência). As transferências realizadas seguem quatro razões de acordo com a teoria do federalismo fiscal – a correção de externalidades, a melhoria do sistema tributário, a correção de ineficiência na oferta de bens públicos locais e a equalização fiscal (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Existem dois tipos básicos de transferências:

(i) Voluntárias – são definidas pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Consistem na entrega de recursos arrecadados a outros entes da Federação para cooperação, auxílio ou assistência financeira.

Não decorrem de determinação constitucional ou legal. Mas obedecem a condições, exigências e procedimentos para serem efetuadas de acordo com a LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), esta apresentada no anexo desta pesquisa.

Em geral, são recursos destinados a programas cujas ações pretendem alcançar ou melhorar indicadores socioeconômicos – como matrículas nos estabelecimentos de ensino básico, ou atenção básica de saúde e padronização da oferta de serviço público – estabelecidos

ano a ano, quando da definição do orçamento. Essas ações costumam pautar-se em conveniências momentâneas, como atendimento a pressões e acordos políticos.

(ii) Constitucionais – aquelas originárias da repartição de receitas tributárias, cuja arrecadação concentrou-se em um ente da federação por uma conveniência qualquer. São exigidas por leis específicas, ou até mesmo pela própria Constituição Federal, que disciplinam os critérios de habilitação, a forma de transferência, as formas de aplicação dos recursos e a prestação de contas. Objetivam tornar o sistema tributário mais justo como um todo, de modo que promovam a equalização fiscal.

O orçamento brasileiro apresenta um alto grau de transferências constitucionais, também chamadas de vinculações. As vinculações podem ser para estados e municípios, para manutenção e desenvolvimento do ensino ou para seguridade social, entre outras finalidades. Elas tornam o processo orçamentário extremamente rígido, mas asseguram recursos mínimos para as políticas públicas sociais, impedindo que sejam alvo de sucateamento ou venham a sofrer remanejamento de recursos para beneficiar outras políticas de interesse do governo.

As vinculações representam uma grande vitória do movimento popular nos trabalhos da ANC 1987-1988 e necessitam ser continuamente monitoradas para evitar o sucateamento ainda maior das políticas sociais, em favorecimento da política econômica adotada. Elas são tidas como uma forma de enfrentar a perversa tradição fiscal existente no Brasil, em que a aplicação dos recursos do orçamento público prioriza a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica. Visa a assegurar que parte da receita seja obrigatoriamente destinada ao financiamento da área social (SALVADOR, 2008).

Os direitos e as fontes de financiamento assegurados na Constituição Federal para as políticas sociais não permitem à área econômica arbitrar sobre o patamar desses gastos. Inúmeras tentativas de desmontar a base de recursos constitucionalmente vinculados ao financiamento do gasto social vêm sendo realizadas pelas equipes econômicas desde os anos 80 (FAGNANI, 2008).

Em períodos em que é necessário um aperto fiscal, ou há excessiva prioridade dada à política econômica do governo, os gastos sociais são os mais penalizados. Fagnani (2008) indica que o gasto social federal declinou 8 pontos percentuais em relação à despesa total da União – de 59%, em 1995, para 51%, em 2003. Entrementes, a participação das despesas financeiras cresceu 14 pontos percentuais no mesmo período, de 20% para 34%.

Entre os mecanismos da equipe econômica para fugir das vinculações, destaca-se a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que determina um corte de 20% nas transferências constitucionais, de acordo com o art. 76 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, o governo federal ganha um fundo livre que pode ser aplicado no que desejar, desde 2000, com validade até 31 de dezembro de 2011, de acordo com a atualização fornecida pela Emenda Constitucional (EC) 56/2007.

Ultimamente, esses recursos vêm sendo utilizados para pagamento da dívida pública e contribuem para a diminuição dos recursos aplicados, comprometendo a qualidade das políticas públicas sociais que possuem algum tipo de vinculação constitucional, como as políticas de educação e saúde, tão fundamentais para a qualidade de vida da população, em especial, de crianças e adolescentes.

De acordo com Valla (2005), até maio de 2003, o governo federal gastou com a dívida pública (interna e externa) quatro vezes mais do que investiu em saúde e nove vezes mais do que enviou à educação. De janeiro a maio de 2003, o Brasil pagou US\$ 46 bilhões em juros, enquanto a soma dos orçamentos de saúde e educação do período não chegou a US\$ 17 bilhões.

Para favorecer o financiamento das políticas públicas, com vistas a corrigir as discrepâncias regionais, econômicas e sociais do Estado Brasileiro, a Constituição Federal de 1988 regula a repartição de receitas tributárias entre os níveis federal, estaduais e municipais. A União repassa 48% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE – (21,5%), ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM – (22,5%), bem como aplica 3% desses recursos em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Mais 1% do produto dessa arrecadação será entregue ao FPM nos primeiros dez dias do mês de dezembro de cada ano. Além disso, a União repassa 29% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) para os estados e DF.

Os governos estaduais ainda contam para financiar os seus gastos, com 75% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). As prefeituras contam, além dos repasses da União, feitos de acordo com o número de habitantes de cada cidade definido pelo Censo do IBGE, com os impostos municipais – como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, com 25% da arrecadação do ICMS, com 50% da receita do Imposto Territorial Rural (ITR), 50% do IPVA e mais 25% do recebido de CIDE pelos estados.

A arrecadação própria dos impostos da União, estados e municípios e como se dá a repartição das principais receitas são apresentados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1
Impostos próprios e repartição de receitas entre os entes federados

Receitas da União										
Próprias										
II	IE	IR	IPI	IOF	IOF-OURO	CIDE	ITR			
Receitas dos Estados										
Próprias			Transferências da União							
ITD	IPVA	ICMS	FPE (21,5% IR e IPI)	FPEX (10% IPI)	CIDE (29%)	IOF-OURO (30%)	CO,N,NE (3% IPI e IR)			
Receitas dos Municípios										
Próprias			Transferências da União				Transferência dos Estados			
IPTU	ITBI	ISS	FPM (22,5% IR e IPI)	FPM (1% IR e IPI-10/12)	ITR (50%)	IOF-OURO (70%)	FPEX (25%)	IPVA (50%)	CIDE (25%)	ICMS (25%)

Fonte: Brasil, 2008.

Algumas políticas sociais para crianças e adolescentes merecem destaque na apresentação do seu financiamento por se concentrarem e terem especial impacto nessa faixa etária, visto sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento:

SAÚDE

A política de saúde possui duas características marcantes criadas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que cria o Sistema Único de Saúde – SUS, responsável por regular as ações e os serviços de saúde no Brasil, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que institui o Conselho de Saúde e a Conferência da Saúde como canais de participação social na gestão do SUS. Essas características também serviram de exemplo para o ordenamento e a gestão de outras políticas públicas sociais, como o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O financiamento da saúde é previsto na promulgação da Emenda Constitucional nº29, de 14 de setembro de 2000. Esta emenda alterou o Art. 167 da Constituição Federal, passando a permitir a vinculação de receita de impostos às despesas com ações e serviços de saúde, e acrescentou o Art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) do texto constitucional para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Até a final regulamentação da EC 29, o montante mínimo que o governo federal deve aplicar na saúde aumenta de um ano para o outro conforme variação nominal do PIB brasileiro. Para estados e Distrito Federal, os recursos mínimos serão equivalentes a 12% da arrecadação de impostos e das transferências constitucionais, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios. No caso dos municípios, os recursos mínimos deverão ser equivalentes a 15% da arrecadação de impostos e dos recursos de transferências constitucionais. A regulamentação da EC 29 está em discussão no Congresso Nacional e ainda não há previsão para sua aprovação.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social brasileira é universal, prestada a quem necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seu financiamento é feito com recursos da seguridade social e de outras fontes e sua execução deve obedecer ao princípio da descentralização político-administrativa e da participação da população (art. 204, I, II, da CF).

É facultado aos estados e ao DF vincular até 0,5% de sua receita tributária líquida para políticas de inclusão e promoção social. Não podem fazer parte desse montante despesas com pessoal, serviço da dívida, ou qualquer outra despesa não vinculada à política de assistência social apoiada.

EDUCAÇÃO

A política de educação é prevista na Constituição Federal como direito de toda a população e dever do Estado e da família. É concebida por um regime de colaboração dos sistemas de ensino federal, distrital, estaduais e municipais. À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiando as instituições federais de ensino públicas e fornecendo assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente nos ensinos fundamental e médio. Estados e municípios podem definir formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino de modo que assegurem a universalização do ensino obrigatório, que atende prioritariamente ao ensino regular, a educação básica.

O financiamento da educação é assegurado (i) pelo Art. 212 da Constituição Federal, que rege que a União não aplicará menos de 18% e os estados e municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a parcela proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; (ii) pela contribuição social do Salário-Educação, conforme art. 212, § 5º do texto constitucional; e, também, (iii) pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1998, que institui, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado a partir de 1º de janeiro de 1998. Hoje em dia, está em vigor o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com a implementação da EC 53/2006. As regras de financiamento e aplicação do FUNDEB estão no art. 60 ADCT.

É importante lembrar que, no caso das vinculações federais, sobre esses valores incide a DRU, que retira 20% do total vinculado a cada uma dessas políticas para financiar o pagamento dos serviços da dívida pública.

3.4.3. Equidade fiscal e justiça social

Como declara Hickmann (2006, p. 1), “os impostos e contribuições que pagamos para o Estado não devem ser considerados como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço da nossa cidadania”. A receita pública, composta principalmente por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

Para que se cumpram os objetivos constitucionais e sociais de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e construir de uma sociedade mais justa e igualitária, o sistema tributário deve servir como instrumento de distribuição de renda e redistribuição da riqueza. Para tanto, utilizam-se os gastos sociais e a tributação, que deve cobrar mais impostos de quem tem mais capacidade contributiva e aliviar a carga tributária dos mais pobres (HICKMANN, 2006).

Os tributos se classificam de três maneiras em relação à renda dos contribuintes. Podem ser regressivos, progressivos, ou proporcionais (JUND, 2007).

Regressivos: a relação entre o imposto a pagar e a renda dos contribuintes decresce em função do aumento no nível de renda. O aumento na contribuição é menos proporcional ao aumento ocorrido na renda dos contribuintes. Ou seja, quem ganha mais, paga menos imposto proporcionalmente à renda. No Brasil, não existem impostos regressivos, mas como veremos mais a frente, o impacto da tributação sobre a população brasileira é regressivo.

Progressivos: a relação entre o imposto a pagar e a renda aumenta em função do aumento no nível de renda. O aumento na contribuição é mais que proporcional ao aumento ocorrido na renda. “Exige uma alíquota maior à medida que o valor tributável vai aumentando” (HARADA, 2010, p. 308). Ou seja, quem ganha mais, paga mais imposto proporcionalmente à renda. É o caso do Imposto sobre a Renda, por exemplo.

Proporcionais: o aumento na contribuição é proporcional ao aumento ocorrido na renda. A relação entre o imposto a pagar e a renda permanecerá constante para qualquer nível de renda. Ou seja, “mantém a mesma alíquota, qualquer que seja o valor tributável” (HARADA, 2010, p. 308). A antiga CPMF é um exemplo de tributo proporcional, em que

qualquer pessoa que tenha conta corrente em algum banco financeiro pagava 0,38% sobre cada movimentação financeira.

Como nos ensina Hickmann (2006), a Constituição Federal estabelece que a tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva. Assim, as classes mais altas de renda seriam responsáveis por maior entrada de recursos nos cofres públicos.

A tributação precisa ser progressiva para reduzir a concentração de renda. Não basta a proporcionalidade, na qual a tributação é de forma linear. O nosso país carece da progressividade: taxar com alíquotas maiores e crescentes as rendas maiores. Já a simples proporcionalidade mantém constante uma mesma alíquota para bases diferentes e crescentes, podendo até ser adequada para países de relativa uniformidade na distribuição da renda e poucas desigualdades sociais (HICKMANN, 2006, p. 3).

Nos países europeus, a criação do Estado de Bem-Estar Social privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio do orçamento, com tributação sobre os mais ricos e transferência de recursos dos fundos públicos para os mais pobres, de acordo com reformas realizadas no segundo pós-guerra. Pela primeira vez, os ricos passaram a pagar impostos, com o mecanismo da progressividade sobre a renda e o patrimônio – os mais ricos passaram a ser tributados consideravelmente com impostos sobre a renda, o patrimônio e a herança, permitindo a criação de fundos públicos para financiar a transferência de renda para a população de menor renda, combatendo a pobreza, o desemprego e a desigualdade social nesses países (POCHMANN, 2004).

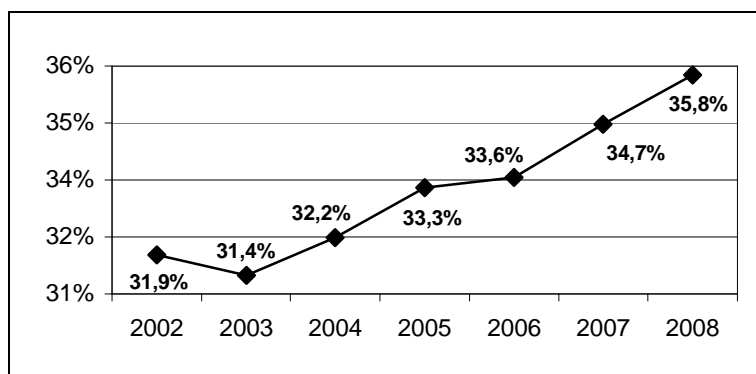
O Brasil deveria utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e riqueza, com base na experiência internacional e com o objetivo de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa, no caminho inverso do que vem sendo feito nas últimas décadas (SALVADOR, 2008).

Para se ter uma ideia, a Carga Tributária Bruta (CTB)³¹ se encontra em mais de 30% do PIB no século XXI, como demonstrado no Gráfico 1, devido a consequências do Plano Real e medidas de aumento de impostos. Isso significa que a cada R\$ 100,00 produzidos, mais de R\$ 30,00 ficam com o Estado Brasileiro. Como ressalta Hickmann (2006, p. 4), “o problema não é a elevada carga tributária, mas quem paga essa conta” e em que são aplicados esses recursos.

Uma maior ou menor CTB pode indicar quanto o poder público pesa sobre a sociedade, mas não necessariamente indica se ele é justo e adequado ao conjunto da população (POCHMANN, 2008).

³¹ Representa a arrecadação dos tributos como proporção do Produto Interno Bruto – PIB. É o principal indicador sobre a arrecadação de recursos públicos no Brasil.

Gráfico 1
Evolução da Carga Tributária Bruta
2002-2008



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Observação: Devido aos ajustes de cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006, os valores da série de carga tributária divulgada pela Receita Federal não são diretamente comparáveis com aqueles divulgados nos estudos anteriores (RECEITA FEDERAL, 2006). Por isso, o gráfico apresenta a série histórica da Carga Tributária a partir de 2002. A série vai até 2008 por ser a informação anual do último estudo publicado até a data de elaboração dessa pesquisa.

Há uma tendência de evolução crescente da carga tributária no século XXI em decorrência, principalmente, do aumento da carga de tributos incidentes sobre bens e serviços, que compõem a tributação indireta do Estado (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Pochmann (2008) afirma que há uma forte predominância dos tributos indiretos na carga tributária do Brasil, embutidos no preço final de bens e serviços, geralmente direcionados ao consumo dos mais pobres. O autor demonstra a injustiça do sistema tributário brasileiro no ano de 2003, quando o peso da tributação sobre o rendimento das famílias com até 2 salários mínimos (R\$ 480,00) alcançou aproximadamente 49%, enquanto as famílias com rendimento superior a trinta salários mínimos mensais (R\$ 7.200,00) comprometiam cerca de 26% de sua renda com tributação.

“A principal razão pela qual os pobres pagam mais impostos do que os ricos se deve à natureza fortemente regressiva do sistema tributário nacional” (POCHMANN, 2008, p. 8). De 1996 a 2003, houve um aumento de mais de 73% da carga tributária sobre a renda para as famílias que ganham até 2 salários mínimos mensais. No mesmo período, o aumento para as famílias que ganhavam mais de 30 salários mínimos mensais foi de praticamente 47%.

Hickmann (2006) cita estudo da FEA/ USP para o ano de 2004. Para quem ganhava até dois salários mínimos, a carga tributária era de 45,8%, e para quem ganhava mais de 30 salários mínimos, essa carga era de 16,4%. Por outro lado, para impulsionar a natureza regressiva do sistema tributário, “é baixa a participação na arrecadação total da tributação

sobre o patrimônio e, principalmente, sobre a renda” (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008, p. 251). Pochmann (2008) destaca que inexistem tributos sobre as diversas formas de riqueza e assinala o imposto sobre grandes fortunas, previsto pela Constituição Federal e até hoje não aprovado pelo Congresso Nacional.

Assim, as políticas públicas são financiadas por trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, responsáveis por mais de 60% das receitas arrecadadas pela União – “2/3 da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo” (HICKMANN, 2006, p. 5). Ao se verificar a evolução da participação dos tributos diretos e indiretos na arrecadação tributária bruta do país, presentes em Khair (2008), percebe-se que os tributos indiretos representam sempre algo em torno de 60%, de 2001 a 2007, e conseqüentemente, os tributos diretos respondem por cerca de 40%.

A baixa participação da tributação direta na carga tributária brasileira reflete, segundo Giambiagi & Além (2008), um viés do governo federal na direção de impostos com arrecadação mais fácil. Apesar de serem mais danosos socialmente, os tributos indiretos são caracterizados por uma alta produtividade fiscal.

Hickmann (2006) cita afirmação do renomado economista Celso Furtado durante o primeiro dia do ciclo de seminários “Brasil em desenvolvimento”, promovido pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ):

O Brasil tem a carga tributária mais mal distribuída do mundo. O imposto pago pelo povo é muitas vezes maior que o pago pelo rico. [...] você teria que mudar o perfil da carga tributária, de tal forma que os que ganham muito e que têm altos gastos de consumo pagassem muito mais impostos, como ocorre na Europa (HICKMANN, 2006, p. 5)

Para Khair (2008), toda a sociedade ganharia com a redução da carga tributária sobre o consumo. As populações de média e baixa renda teriam melhoras no seu poder aquisitivo, enquanto as classes média alta e de maior renda colheriam os frutos do desenvolvimento econômico e social, gerados por ganhos econômicos e financeiros, novas oportunidades e expansão da oferta de empregos.

O desenvolvimento econômico amplia a arrecadação pública, que proporciona maiores recursos para investimentos em políticas sociais e em infraestrutura, e cria a maior atratividade para os investimentos nas empresas como decorrência do maior poder aquisitivo da população (KHAIR, 2008, p. 11).

3.5. O sistema orçamentário

A formação da agenda pública no Brasil, entendida como o processo que uma política pública precisa percorrer para receber recursos a fim de buscar seus objetivos, tem seu

indicador mais concreto na programação das leis orçamentárias. O orçamento público é a sistemática por meio da qual se estimam receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas em um determinado período de tempo. Nessa qualidade, ele pode ser um instrumento de boa ou má gestão pública, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita e da seriedade na aplicação dos recursos públicos.

A participação social no debate sobre a alocação dos recursos públicos é importante para garantir que direitos sejam atendidos em todo o ciclo orçamentário. O processo de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil se dá por meio de um ciclo integrado por três leis compatíveis e harmônicas que se relacionam entre si, denominado ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário consiste em três etapas: no primeiro momento, é feito um planejamento estratégico para todo o período de gestão, ou seja, quatro anos. Esta etapa denomina-se Plano Plurianual (PPA), elaborado no primeiro ano do mandato, mas com vigência a partir do segundo ano de governo até o primeiro ano do mandato seguinte. O PPA compreende todas as despesas públicas passíveis de duração continuada ou com execução superior a um ano até o final do seu período de vigência.

A segunda etapa é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O gestor público começa a desmembrar o planejamento estratégico contido no PPA, para o período de um ano. Ele indica quais serão as diretrizes de cada ano, a previsão do cenário econômico para o exercício seguinte e faz uma estimativa das contas públicas (pessoal, investimentos, despesas com a dívida pública) com base no quanto se prevê arrecadar. Na etapa seguinte, o orçamento será definido de maneira mais detalhada e serão indicados valores e metas para o exercício financeiro por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As etapas de elaboração, execução e avaliação das leis orçamentárias dão forma ao processo orçamentário. O processo de planejamento orçamentário se faz a partir de uma proposição do Executivo, passando pela discussão e a aprovação da matéria pelo Legislativo, até culminar com a sanção pelo Executivo, que a transforma em lei. A lei orçamentária, então, está pronta para ser executada no exercício a que fizer referência.

O orçamento público, apesar de seu conteúdo tecnicista, é um instrumento político, estratégico para a atuação política em prol da garantia, da promoção e da defesa dos direitos humanos, em especial de crianças e adolescentes, e ao combate às desigualdades sociais. Para tanto, é necessária a apropriação técnica e política desse instrumento de planejamento pela sociedade civil organizada, bem como a luta pela implementação e o aprimoramento de mecanismos de cogestão e de controle.

Ressalte-se que a substância e a qualidade do planejamento refletido nas leis orçamentárias refletem a experiência histórica e a maturidade institucional brasileira. Ao longo de muitas décadas, as administrações públicas constituídas no Brasil, em todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal – foram conduzidas à luz de instrumentos e experiências muito pobres de planejamento. Também se caracterizavam por despesas abusivas para sustentar a máquina administrativa, a estrutura legislativa e judiciária e, em inúmeros casos, as práticas de clientelismo, fisiologismo e corrupção.

A falta de vivência e de experiência em planejamento, aliada a fatores como instabilidade política e econômica, ausência de cultura de planejamento, imediatismo no trato dos problemas, apropriação patrimonialista dos recursos coletivos e deficiências das técnicas de gestão, traduzem-se em dificuldades de compreensão sobre como construir a agenda pública e em baixa eficiência no uso dos recursos, pouca eficácia das soluções adotadas, falta de efetividade das ações governamentais e desperdício de tempo, esforço humano e recursos (SANTOS, 2009).

Nesse contexto, a participação e o controle social do orçamento público são imperativos para que se concretize a política de garantia, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. As informações acerca do sistema orçamentário estão presentes no Anexo dessa pesquisa, seguindo abordagem voltada a promover a democratização do orçamento e a participação social no processo orçamentário.

No próximo capítulo será apresentada a proposta de metodologia de apuração de Orçamento Criança e Adolescente (OCA) que subsidia os dados e as análises da presente pesquisa.

Capítulo 4

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Este capítulo se inicia com a apresentação das propostas de apuração e análise do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), as quais serviram de insumo para a proposta metodológica do OCA adotada nesta pesquisa. Ressalta-se o papel de dois atores chave do SGD, os conselhos tutelares e os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, frente ao orçamento público.

4.1. Antecedentes do Orçamento Criança e Adolescente

A partir da promulgação do ECA, tornou-se patente a necessidade de a sociedade civil organizada exercer o controle social sobre o gasto público destinado às políticas sociais básicas e especiais para crianças e adolescentes. Para tanto, fazia-se necessário qualificar sua participação na elaboração e na execução das políticas públicas, com vistas ao cumprimento da prioridade absoluta de crianças e adolescentes propugnada pelo Estatuto.

O processo de aprimoramento da ação política e da capacidade da sociedade civil de atuar sobre as políticas públicas para infância e adolescência, bem como a busca de maior conhecimento sobre o financiamento dessas políticas fez surgir várias propostas metodológicas de acompanhamento do processo orçamentário. Tais propostas visam a identificar o montante de recursos destinados a políticas que impactam a infância e a adolescência, bem como a estratégia do governo para garantir, promover e defender os direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil.

A seguir, apresentam-se três das propostas metodológicas em destaque no Brasil, discutindo seus critérios de seleção das políticas públicas presentes no orçamento público relevantes para a formação do OCA. O objetivo é desenvolver uma ferramenta que permita monitorar o financiamento das políticas públicas destinado a cumprir os direitos humanos de crianças e adolescentes, como também aprimorar o controle da sociedade sobre essas políticas:

i) Orçamento da Criança – OC (PIOLA et al, 1996)

O “Orçamento da Criança - OC” foi proposto em 1996 e resultou da parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF.

O OC identifica as ações e os respectivos recursos do governo federal destinados a garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes, segundo critérios baseados na Convenção sobre os Direitos das Crianças – CDC, no art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Essa metodologia desenvolve o Orçamento Criança sob duas perspectivas:

1) Orçamento criança senso estrito

Engloba as áreas de educação, saúde, assistência social e defesa de direitos e fundamenta-se nos seguintes preceitos:

- Visibilidade orçamentária – identificável pela classificação orçamentária.
- Foco – exclusivo, ou predominante no grupo materno-infantil e nos adolescentes.
- Acesso universal a ações – ações que cumpram os direitos humanos de crianças e adolescentes.

Excluem-se desse critério as ações orçamentárias consideradas *fringe benefits* ao funcionalismo público, como o auxílio-creche e o seguro-saúde, entre outros.

2) Orçamento “não exclusivo” da criança

São políticas públicas dirigidas para promoção e melhoria das condições de vida das famílias, que acabam por também beneficiar crianças e adolescentes. Embora essas políticas sejam universais, fundamentais para o bem-estar de crianças e adolescentes, não são específicas para essa parcela da população. É o caso do saneamento básico, da distribuição de casas populares e de alguns serviços de saúde, por exemplo. São ações que não especificam a parcela de recursos destinada a crianças e adolescentes, podendo ser de dois tipos:

- Individualizáveis, ou divisíveis – prestadas a cada pessoa individualmente, como a assistência hospitalar a crianças e adolescentes, a vacinação e a atenção materno-infantil.
- Não individualizáveis – ações de alcance coletivo, que têm grande impacto no bem-estar de crianças e adolescentes. Referem-se a políticas que favorecem toda a população, ou todo um grupo de

pessoas, a exemplo das políticas de saneamento básico, habitação, infraestrutura, construção de quadras de esporte, proteção ao meio ambiente e construção e distribuição de casas populares.

Para tais ações, em princípio, não é possível a identificação do quanto foi destinado para crianças e adolescentes. Essa identificação só ocorre posteriormente à execução orçamentária e mediante tabulações especiais. As ações selecionadas no conjunto desses dois componentes – individualizáveis ou não individualizáveis – configura o chamado “Orçamento da Criança Ampliado”.

ii) Orçamento Criança e Adolescente – OCA (INESC; ABRINQ; UNICEF, 2005)

A segunda metodologia, conhecida como “Orçamento Criança e Adolescente – OCA” surge em 2005, fruto de uma parceria inicial entre o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, a Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. A nova proposta visava a fornecer uma metodologia única de apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essa metodologia classifica as políticas presentes no orçamento público por seus objetivos, suas finalidades, a partir de critérios definidos em dois documentos: “Um Mundo para as Crianças” e “Pacto pela Paz”. Tais documentos traduzem metas, sugestões e perspectivas de ações de promoção, garantia e defesa dos direitos infanto-adolescentes nos planos nacional e internacional.

“Um Mundo para as Crianças” é o Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da 27ª sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova Iorque no ano de 2002, e determina as seguintes linhas de atuação:

1. Promovendo vidas saudáveis;
2. Acesso à Educação de Qualidade;
3. Proteção das Crianças contra Maus-Tratos, Exploração e Violência:
 - 3.1. Proteção Geral;
 - 3.2. Proteção contra Conflitos Armados;
 - 3.3. Combate ao Trabalho Infantil;
 - 3.4. Eliminação do Tráfico e da Exploração Sexual de Crianças;
4. Combate ao HIV/AIDS.

Já o documento “Pacto pela Paz” é produto da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que aconteceu em novembro de 2001 em Brasília. Rege

os seguintes eixos de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes nas diversas áreas sociais:

- I: Saúde;
- II: Educação;
- III: Cultura, Esporte e Lazer;
- IV: Assistência Social;
- V: Proteção Especial:
 - V-1: Violência Sexual;
 - V-2: Trabalho Infantil;
- VI: Medidas Socioeducativas;
- VII: Conselhos dos Direitos, Tutelares e Fundos;
- VIII: Mecanismos de Exigibilidade de Direitos;
- IX: Meios de Comunicação.

As políticas presentes no orçamento público são categorizadas em “OCA exclusivo” – ações voltadas diretamente para crianças e adolescentes - e “OCA não exclusivo” – ações dirigidas para promoção e melhoria das condições de vida das famílias e agregadas em três grandes áreas de atuação: saúde, que engloba as políticas de saneamento básico e habitação; educação, que contempla também as políticas de cultura e esporte; e assistência, que inclui as políticas de direitos da cidadania. Essas áreas, divididas em subáreas de atuação, podem ser encontradas em Sadeck (2004, p. 74).

As transferências intergovernamentais, realizadas de uma esfera de governo para outra, apesar de fazerem parte do orçamento público federal, não são consideradas no total dos gastos da esfera de origem. Caso elas não fossem eliminadas na origem, estar-se-ia incorrendo em dupla contagem no momento de consolidação dos gastos das três esferas de governo com crianças e adolescentes, visto que não há cabimento em computar uma transferência de recursos realizada a um ente da federação e sua consequente aplicação por esse ente. Assim sendo, essas transferências têm apenas caráter informativo, se utilizada essa metodologia de OCA.

Essa metodologia foi lançada na plenária do CONANDA em dezembro de 2005. No ano seguinte, o CONANDA concluiu que se trata de uma metodologia ampla, de difícil monitoramento por parte dos seus conselheiros e suas conselheiras. Em contrapartida, vários municípios passaram a utilizá-la como meio de adquirir o selo “Prefeito Amigo da Criança”, da Fundação ABRINQ.

iii) Investimento Criança (UNICEF, 2008)

A terceira metodologia a ser apresentada surge em 2008 e fica conhecida como “Investimento Criança”. Da parceria entre o UNICEF e a associação civil sem fins lucrativos Contas Abertas nasce uma proposta de seleção das ações do governo federal que possuam relação direta com a promoção e a garantia dos direitos da criança e do adolescente e que beneficiem direta ou predominantemente a infância e a família. Essa seleção tem como base o conjunto dos gastos orçados e realizados nos programas previstos apenas no Orçamento Geral da União, ou seja, limita-se ao cálculo do OCA do governo federal.

Essa seleção é feita com base em buscas por palavras-chave nos orçamentos anuais da União – tais como “criança”, “adolescente”, “jovem”, “infância”, “menor”, “escola”, etc., com o objetivo de permitir a visualização de todas as ações que beneficiam a faixa etária de 0 a 18 anos.

A aplicação e o monitoramento dessas três metodologias evidenciaram alguns pontos que devem ser levados em conta na construção da proposta metodológica a ser apresentada no presente estudo, voltada para a seleção das políticas públicas e a apuração do orçamento destinado a crianças e adolescentes.

A estimativa de recursos das políticas não exclusivas destinadas a crianças e adolescentes, presentes em Piola *et al* (1996) e Inesc; ABRINQ; Unicef (2005), mostrou-se arbitrária e de difícil implementação por parte dos municípios e estados devido, principalmente, à necessidade de tabulações especiais e à dificuldade de acesso às informações públicas para estimar quanto dos recursos não exclusivos contemplam proporcionalmente crianças e adolescentes.

A dificuldade estatística de mensurar a parte não exclusiva do OCA se mostrou latente tanto na sociedade civil, que acabou encontrando outros meios de identificar as políticas para crianças e adolescentes que seriam acompanhadas na agenda do governo local³², quanto pelos governos, visto que alguns estados e municípios que chegaram a disponibilizar essas informações³³, calculavam a parte não exclusiva de forma arbitrária, sem respaldo metodológico, ou então de forma uniforme, na qual se levava em consideração apenas a proporção populacional de crianças e adolescentes do ente federado em questão.

Cabe ressaltar que a aplicação de estimativas para cálculo e acompanhamento do OCA não exclusivo também foi considerada complexa por especialistas que trabalham na

³² Geralmente, o plano de ação do conselho dos direitos, ou ainda, a parte das políticas especiais que era executada via ONGs.

³³ Como forma de aderir ao Selo Amigo da Criança, da Fundação ABRINQ.

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao tentarem gerar consultas prontas do OCA para livre acesso.

Outros pontos de destaque são a falta de transparência e a dificuldade de acesso às informações públicas, bem como a inexistência de canais de participação da sociedade civil no processo de elaboração e discussão das leis orçamentárias – apesar de previstos nos arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses fatores dificultam o monitoramento e a capacidade de intervenção por parte da sociedade na elaboração e na execução da agenda pública. Segundo a 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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009);

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009);

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009):

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009);

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (BRASIL, 2000).

Já a seleção de políticas públicas para crianças e adolescentes sob o critério da exclusividade, ou senso estrito, possibilita que o monitoramento das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência possa ser realizado de forma mais sistemática, em curto prazo, haja vista sua facilidade de identificação no orçamento público. Um acompanhamento mais sistemático do OCA permite a intervenção política oportuna nos casos de atraso de desembolsos ou qualquer outro problema que afete a normalidade da execução orçamentária e viole ou ameace os direitos humanos de crianças e adolescentes.

A seleção das políticas públicas proposta pelo “Investimento Criança” tem a desvantagem de requerer conhecimento técnico e tem a divulgação, a sistematização e a

análise dos dados centralizadas na ONG Contas Abertas, cabendo à sociedade civil e demais interessados realizar apenas consultas a dados e relatórios já prontos.

De posse dessas informações e com base nas metodologias apresentadas, propõe-se uma nova metodologia de apuração e seleção das políticas públicas focadas em crianças e adolescentes³⁴ que tenham respaldo orçamentário para, de uma forma mais simplificada, estimular a participação e a fiscalização do orçamento público por parte da sociedade civil.

4.2. Proposta de Orçamento Criança e Adolescente

Para atender aos objetivos da presente pesquisa, é preciso desenvolver uma ferramenta que permita aprimorar o controle social no monitoramento do financiamento e da execução orçamentária das políticas públicas sociais destinadas a crianças e adolescentes, nos termos do Estatuto. A metodologia proposta incide sobre ações de responsabilidade da União e que tenham previsão orçamentária, isto é, que estejam previstas na agenda de gasto público do governo federal, visto que nem toda política pública tem visibilidade orçamentária³⁵. O conjunto dessas políticas forma o Orçamento Criança e Adolescente – OCA que será descrito nesta seção.

A proposta metodológica reporta-se ao que Gramsci (2005) enfatizou como necessidade de construção de modelos adequados para medir o investimento público, como base para aumentá-lo, fazê-lo eficiente e dar conta de seu impacto, assim como avaliar o efeito das políticas econômicas e sociais no exercício dos direitos.

As políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes contempladas nesta proposta de OCA são classificadas segundo as linhas de atuação para cumprimento dos direitos humanos da infância e da adolescência indicados no ECA, quais sejam: (i) políticas básicas estruturantes, que garantem direitos fundamentais a crianças e adolescentes em conjunto; (ii) políticas básicas assistenciais, representadas por políticas inclusivas e focalizadas, que abrangem apenas aspectos fundamentais à dignidade da pessoa humana e; (iii) políticas especiais, que garantem atendimento àqueles que sofreram alguma ameaça ou violação de

³⁴ ECA - Art. 2º: Considera-se criança, para os efeitos dessa Lei, a pessoa até doze anos incompletos, e adolescente a aquela entre doze e dezoito anos. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

³⁵ Ações como a edição de leis que assegurem a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, ou a obrigação de denúncia por parte do corpo médico sobre maus-tratos a crianças e adolescentes, não são objeto de previsão orçamentária direta, ainda que necessitem, para sua efetivação, da mobilização de recursos orçamentários destinados à realização de campanhas de divulgação de direitos ou à implantação de serviços de recebimento de denúncias e de sistemas de informações nos hospitais.

seus direitos na forma do Estatuto (PORTO, 1999). Podem ser tanto atividades-fim quanto atividades-meio³⁶.

Para fins desta pesquisa, foram examinadas as políticas públicas orçamentárias que possuam recorte geracional para a infância e a adolescência no governo federal, a quem compete formular normas gerais, financiar os preceitos de descentralização e municipalização da política para infância e adolescência³⁷ e conferir maior transparência e facilidade de acesso a informações.

Ainda assim, esta proposta metodológica de OCA pode ser utilizada nas esferas municipal ou estadual, com potenciais benefícios para promover maior efetividade à política pública para crianças e adolescentes. Para tanto, basta que se cumpram as normas da LRF sobre transparência governamental, acesso às informações públicas e garantia da participação social na elaboração e na execução das políticas públicas.

4.2.1. Critérios de seleção das políticas públicas para o OCA

O OCA aqui proposto compreende todas as políticas públicas constantes do orçamento público e que: destinem-se direta ou exclusivamente a crianças e adolescentes; atendam ao que rege o Estatuto sobre os direitos de crianças e adolescentes; e observem o Sistema de Garantia de Direitos.

Em suma, para fazer parte do OCA aqui proposto, as políticas públicas do governo federal devem apresentar recorte geracional para crianças e adolescentes, devem ter sido criadas e sua execução deve obedecer a critérios de visualização do público alvo beneficiário – pessoas de 0 a 18 anos de idade. A adoção de tais critérios, detalhados a seguir, visa a simplificar e facilitar o monitoramento das políticas públicas para crianças e adolescentes pelos atores do SGD, fomentando e auxiliando a promoção, a garantia e a defesa dos direitos do grupo infanto-adolescente. São eles:

- Exclusividade:

Em ações voltadas exclusivamente para crianças e adolescentes, o recorte geracional é facilmente identificável pela classificação institucional, funcional ou programática do orçamento público. Do caráter de exclusividade decorre a visibilidade

³⁶ Atividades-meio se referem a manutenção, gestão dos programas de governo. As atividades-fim são definidas no art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 – ações que proporcionam bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade. No caso desta pesquisa, os beneficiários diretos são crianças e adolescentes.

³⁷ Art. 204, I e art. 30 da Constituição Federal.

orçamentária do gasto público voltado para crianças e adolescentes, uma vez que as classificações presentes no orçamento federal referem-se explicitamente a direitos e ações incidentes na qualidade de vida das crianças e dos adolescentes.

A classificação institucional permite a seleção das políticas do OCA por unidades orçamentárias, que são estruturas da administração direta e indireta responsáveis pela execução dos recursos. A classificação funcional³⁸ fornece ao OCA as funções e subfunções de governo, que indicam em qual área do gasto público será realizada a despesa. Já a classificação programática³⁹ permite a seleção de programas de governo, englobando todas as suas ações. Tais classificações mostram quem é responsável pela gestão dos gastos e a que políticas os recursos se destinam.

Ademais, o OCA abrange as ações de governo para a infância e a adolescência que se desenvolvem tanto como atividades-meio, a exemplo da gestão de programas e da manutenção de unidades, quanto como atividades-fim, nas quais se enquadram os serviços prestados diretamente ao beneficiário.

- Direcionamento:

Significa que as políticas presentes no orçamento público para serem consideradas no OCA devem ter relação direta com os grupos materno-infantil e adolescente, predominantemente. Ou mesmo quando uma das estratégias para se atingir um determinado objetivo de governo está diretamente relacionada com crianças e adolescentes. Esse caso pode ser observado quando, dentro de algum programa orçamentário, apenas algumas ações se destinam a crianças e adolescentes.

As políticas públicas presentes no OCA podem beneficiar a infância e a adolescência de modo universal, com acesso independente de gênero, raça, classe social, regionalidade, etc., ou de modo focalizado, em que somente um grupo específico da sociedade é contemplado pelo gasto público.

Ao se optar pela utilização somente das políticas públicas orçamentárias diretas e exclusivas direcionadas à infância e à adolescência na mensuração do OCA, ganha-se em praticidade e agilidade. Um método simples e fácil de visualizar o OCA permite um monitoramento de forma mais sistemática e célere do gasto público, haja vista sua facilidade de identificação no orçamento, possibilitando a participação de um maior número de atores nos processos decisórios e de gestão dos recursos para infância e adolescência.

³⁸ A classificação funcional pode ser encontrada no Anexo 5 da Lei nº 4.320/1964, com última atualização pela Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

³⁹ Encontrada nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais.

Essa metodologia de apuração do OCA apresenta, ainda, o diferencial de favorecer a atuação ágil do CONANDA nos casos de atraso de desembolsos, contingenciamentos, ou qualquer outro problema que afete a normalidade da execução orçamentária das políticas públicas direcionadas, ou exclusivas para crianças e adolescentes.

Ainda que se reconheça que o OCA aqui proposto não permite o dimensionamento do gasto público federal total com crianças e adolescentes, as políticas públicas que são contempladas no OCA têm suma importância e representatividade para o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, sendo possível retratar a prioridade política deste segmento na agenda governamental.

Com uma proposta mais simples e de fácil compreensão, selecionando apenas as políticas públicas orçamentárias que impactem direta e exclusivamente a qualidade de vida de crianças e adolescentes, será possível contribuir para o planejamento dos entes governamentais e subsidiar a sociedade tanto no que diz respeito ao acompanhamento dos recursos, quanto na efetivação dos dispêndios em políticas públicas que visem ao cumprimento da garantia da prioridade absoluta.

4.2.2. Classificação das políticas públicas no OCA

De posse desses critérios e particularidades, apresentam-se argumentos que fundamentam a seleção de políticas públicas sociais a integrar o OCA. Em suma, é preciso conhecer para que servem e como são executadas as políticas públicas.

Não são contempladas no OCA as políticas sociais que se destinem a outros grupos etários da população, ou a toda a população, ou ainda, a um grupo de pessoas, como visto no orçamento não exclusivo. Não entram também as ações de políticas para crianças e adolescentes que não tenham respaldo orçamentário direto ou exclusivo, conforme explicado anteriormente.

Então não há como afirmar que as políticas de cultura, esporte, meio ambiente, trabalho, moradia, lazer ou segurança pública, entre outras, façam parte do OCA, a não ser que se possa identificar o recorte para crianças e adolescentes em seus objetivos, metas, ou estratégias de implementação.

Como as políticas públicas que não possuem recorte geracional para a população de 0 a 18 anos não entram no cálculo do OCA, as políticas de HIV/AIDS, saneamento básico, habitação, infraestrutura, quadras de esporte, praças, ações culturais, construção de hospitais e

aquisição de equipamento médico, entre outras, também ficam de fora da análise, desde que o orçamento indique que não se trata de pediatrias, ou de serviços direcionados para crianças e adolescentes. Essas políticas não se encaixam na análise política dos critérios de direcionamento e exclusividade para crianças e adolescentes.

Outro importante subconjunto de ações orçamentárias a analisar refere-se ao chamado Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que concentra grande parte dos recursos públicos orçamentários e tem direcionado a agenda pública do governo federal nos últimos anos.

Em sua maioria formado por políticas de investimento em infraestrutura, algumas inclusive de interesse público controverso, como a construção da hidrelétrica de Belo Monte e a transposição do Rio São Francisco, o PAC não apresenta recorte geracional na sua execução, nem avaliação de impacto para crianças e adolescentes dos investimentos realizados.

Na concepção desse Plano não há qualquer referência à execução de ações para o atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Concentra-se em obras de infraestrutura para o crescimento econômico, ainda mais impulsionado com a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil e as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro (SADECK; REIS, 2010). Portanto, as ações do PAC não integram o OCA, exceto por algumas propostas recentes de instalação de creches em municípios (ainda não implementadas) e outras nas quais se possa eventualmente identificar o público alvo, ou a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Na área da política educacional, a educação profissional envolve as modalidades profissionalizante, tecnológica e técnica. O ensino tecnológico não está contemplado no OCA, por ser destinado ao nível superior, assim como o ensino profissionalizante, que não foi criado para atender aos direitos de crianças e adolescentes. Já o ensino técnico, equivalente ao ensino médio, é considerado no OCA, desde que seja possível fazer essa diferenciação na estrutura orçamentária. O ensino superior se encontra fora do OCA em todas as suas ações orçamentárias.

Na área previdenciária, a previdência social brasileira está organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Como só entra no sistema previdenciário brasileiro quem tiver mais de trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, a previdência social não é considerada para o cálculo do OCA. Ainda assim, alguns benefícios pagos pela previdência compõem o OCA, como o salário-maternidade e o salário-família.

Pelo critério da exclusividade, o OCA incorpora na classificação institucional o Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes – FNCA e a Justiça da Infância e da Juventude do Distrito Federal, que é mantida pelo governo federal.

Na classificação funcional não existem funções de governo exclusivas para crianças e adolescentes, mas sim subfunções. As subfunções indicam em que área as políticas públicas serão executadas, integrando-se ao OCA as subfunções que tenham sido criadas para atender aos direitos de crianças e adolescentes. Assim, entram no OCA as subfunções de Assistência à Criança e ao Adolescente, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio em sua totalidade.

A classificação programática, composta por programas e ações do governo, seleciona a maioria das políticas públicas presentes no OCA. Por essa classificação, são incorporadas ao OCA as políticas públicas sociais criadas para atender aos direitos de crianças e adolescentes, ou que contemplem em sua implementação ações destinadas para esse público específico. Contempla as políticas de erradicação do trabalho infantil, combate a exploração sexual de crianças e adolescentes e saúde da criança, bem como as políticas para saúde materno-infantil e combate à desnutrição infantil, por exemplo.

No critério do direcionamento, são exemplos de políticas contempladas no OCA a ação de vacinação da população, dentro do programa de prevenção e controle das doenças imunopreveníveis, ou ainda os serviços de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte, do programa de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas, bem como a construção e/ ou manutenção de centros culturais para adolescentes, dentro do programa de difusão cultural.

A análise dos dados será feita pela agregação das políticas públicas presentes no OCA segundo a tipologia proposta por Porto (1999), vista no capítulo 3. As políticas orçamentárias que compõem cada linha de atuação foram selecionadas de acordo com seus objetivos e formas de execução, conforme se discute a seguir:

Políticas Sociais Básicas Universais (PBU): Compõem a grande maioria das políticas do OCA, sobretudo em função de normas constitucionais e legais que determinam mínimos de aplicação de recursos e busca da igualdade de oportunidade no acesso aos serviços públicos.

Na área de educação, as PBU contemplam as políticas de manutenção, desenvolvimento, construção, reforma e modernização da rede de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação básica e educação especial voltada a crianças e adolescentes; o ensino técnico, equivalente ao ensino médio; a educação ambiental e educação

no campo, no nível da educação básica; a alimentação escolar, o transporte escolar e a distribuição de material didático; a alfabetização de jovens e adultos, por seu impacto na promoção da educação de crianças e adolescentes; serviços de estatísticas e avaliações educacionais; a manutenção dos serviços de educação do DF, mantidos pela União. Contemplam, ademais, as ações financiadas pelo FUNDEF e pelo FUNDEB. Por fim, também entram no OCA as ações: da política de capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação de atividades-fim da área educacional, como os professores, pedagogos e demais trabalhadores; do sistema sanitário e de abastecimento de água nas escolas públicas urbanas e rurais; e de promoção de eventos educacionais e culturais.

Na área de saúde são englobadas as políticas de vacinação, em especial da população de 0 a 5 anos de idade; a prevenção e tratamento do câncer cérvico-uterino; a implantação, ampliação, aparelhamento, adequação e modernização de unidades de urgência/ emergência de gestantes de alto risco; a atenção, atendimento de referência e pesquisas sobre gestante de alto risco, crianças e adolescentes com patologias de alta complexidade e portadores de doenças infecciosas; os bancos de leite humano e aleitamento materno; a atenção à saúde da criança, do adolescente e do jovem.

O OCA contempla, ainda, as políticas de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes; esporte nas escolas e projetos esportivos para infância e adolescência; a capacitação de jovens para inserção no mercado de trabalho; os centros da juventude; o registro civil de nascimento e fornecimento de documentação civil básica a crianças e adolescentes; e a promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer.

Políticas Sociais Básicas Assistenciais (PBA): Encaixam-se nessa linha de atuação as políticas públicas de serviços de atendimento a crianças e adolescentes sob medidas de proteção; serviços de proteção socioassistenciais a crianças e adolescentes, envolvendo as bolsas para jovens em situação de vulnerabilidade social, assim como o PROJOVEM e o Agente Jovem; a qualificação profissional de adolescentes e jovens, também indígenas, em situação de risco social e o resgate da cidadania de crianças e adolescentes em situação de risco.

Na área de alimentação incluem-se nessa linha de atuação as políticas de instalação de bancos de alimentos, a recuperação nutricional, a educação alimentar e nutricional para a alimentação saudável e a distribuição de alimentos a crianças, adolescentes e gestantes em áreas endêmicas de má nutrição, além de prevenção e controle das carências nutricionais por micronutrientes.

São incorporadas as ações relacionadas aos direitos da infância contemplados em direitos trabalhistas, como os benefícios de auxílio-creche aos extintos estados e territórios e assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados da administração pública, de extintos estados e territórios e da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal, mantidos pela União, ou em benefícios previdenciários de salários-família e o salário-maternidade das áreas rural e urbana.

Também são contempladas em PBA as políticas de transferência de renda às famílias que tenham a criança e o adolescente como foco. É o caso do Bolsa Escola, em vigor no Brasil até 2003, e o Bolsa Família, que unificou os programas de bolsas para as famílias e está presente nas políticas públicas desde 2004. O Bolsa Família está contemplado no OCA, pois a contrapartida e o valor do benefício têm relação direta com a infância – frequência escolar, faixa etária dos filhos dos beneficiários –, além do Bolsa-PETI⁴⁰ e do Bolsa Escola, que também foram englobados nesse programa.

Políticas Especiais (PE): Para fins do OCA proposto neste estudo, a linha PE engloba as políticas públicas de combate à violência e à exploração sexual de crianças e adolescentes; os serviços de proteção e assistência a crianças e adolescentes vítimas de violência; a erradicação do trabalho infantil; a criação de delegacias estaduais especializadas em investigação de crimes praticados contra crianças e adolescentes e atos infracionais praticados por adolescentes; e a rede de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos.

Também são incorporadas as ações da justiça da infância e da juventude do Distrito Federal, mantida por recursos federais, assim como a construção do edifício-sede da promotoria de defesa da infância e da juventude do DF e a criação de defensorias públicas especializadas em crianças e adolescentes nos estados e no Distrito Federal; a fiscalização de diversões e espetáculos públicos; a proteção da adoção nacional e internacional de crianças e adolescentes e combate ao sequestro internacional, como também o cadastro nacional de adoção e famílias pretendentes; o atendimento de crianças e adolescentes em abrigos; os serviços de proteção e o atendimento jurídico-social de crianças e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM); a produção de material esportivo por adolescentes em conflito com a lei, o atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei, bem como a política de atendimento socioeducativo ao adolescente infrator, atualmente refletida no Sistema Nacional

⁴⁰ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

de Atendimento Socioeducativo (SINASE); e o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA.

O SIPIA também integra as Políticas Especiais, pois dos seus quatro módulos direcionados para várias instituições do SGD, três seguem os critérios dessa linha de atuação: módulo I – monitoramento da aplicação de medidas de proteção especial à criança e ao adolescente, sob a ótica da violação e do ressarcimento dos direitos (conselhos tutelares); módulo II – monitoramento da aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei (justiça da infância e da juventude); módulo III – monitoramento dos procedimentos judiciais de colocação familiar e das adoções nacionais e internacionais (justiça da infância e da juventude e comissões judiciárias estaduais); e módulo IV – acompanhamento e cadastramento da implantação e implementação dos conselhos dos direitos e tutelares e dos fundos para a infância e a adolescência.

4.2.3. Origem dos dados

A partir do ano 2000, entra de vez em vigor no Brasil⁴¹ o “orçamento-programa”, obedecendo aos critérios da reforma gerencial do aparelho do Estado. A partir de então, muda-se a estrutura orçamentária para que o orçamento seja vinculado ao planejamento econômico e social. A reestruturação de toda ação governamental em um conjunto de programas, com identificação clara dos objetivos e resultados esperados foi o que orientou essa nova forma de atuação (JUND, 2009).

O orçamento-programa foi introduzido por intermédio da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto-Lei nº 200/1967. A adoção do orçamento-programa implica ganhos de qualidade no planejamento e na execução das políticas públicas, que passam a ser direcionadas para a realização de metas, objetivos e resultados planejados.

Assim, ganha forma o pensamento de Brochier e Tabatoni (1963) apud Jund (2007):

O orçamento não é só instrumento financeiro de controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Ele exprime a atividade dos serviços públicos encarregados dos gastos gerais da nação e, de maneira geral, representa, sob a forma monetária, as modalidades de intervenção do Estado nas atividades econômicas (JUND, 2007, p. 80).

⁴¹ Para o governo federal, estados e DF. Os municípios passam a adotar o orçamento-programa a partir de 2002 (BRASIL, 1999).

O orçamento público passaria a refletir em seus programas anuais os planos governamentais de desenvolvimento a longo prazo, como os planos de políticas públicas discutidos em Conferências Nacionais.

Com esse avanço na estrutura orçamentária e para promover a transparência e o acesso às informações públicas, o Senado Federal implementou o SIGA BRASIL⁴² – um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. A transparência dos atos públicos é considerada um dos principais instrumentos de melhoria da eficiência e da efetividade do governo. Ela tanto previne quanto combate a corrupção, além de aperfeiçoar a base de conhecimentos sobre os quais as políticas públicas são decididas, elaboradas e executadas.

O SIGA BRASIL reúne os dados financeiros, explicação dos códigos e demais informações acerca do gasto público federal em um único portal e oferece uma ferramenta simples para elaboração de consultas. Os dados são disponibilizados a partir de 2001 e é possível acompanhar os processos de elaboração e execução dos planos e orçamentos públicos.

Sendo assim, o período de apuração e análise do OCA nesta pesquisa é de 2001 a 2009, que compreende os 9 anos mais recentes dos atuais 20 do Estatuto da Criança e do Adolescente. A qualidade dos dados, sua abrangência e o período em questão respondem ao que representa a política pública para a criança e o adolescente no início do século XXI. O ano de 2010 fica fora da análise por falta de dados conclusivos, o que pode comprometer a análise do ponto de vista dos montantes totais dos recursos aplicados nas políticas para crianças e adolescentes e sua comparação com os outros anos do período.

4.3. O Sistema de Garantia de Direitos e o OCA

O ECA pressupõe a constituição de uma rede de proteção para crianças e adolescentes, tendo como princípio a universalização dos direitos para toda a população infanto-juvenil, independentemente da classe social. O financiamento dessa rede de proteção é feito pelo orçamento público, em especial o OCA.

A atuação do conselho dos direitos sobre o orçamento público é definida no Regimento Interno do Conanda:

⁴² www.senado.gov.br.

Art. 2º [...]

VIII - acompanhar a elaboração do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como a execução do Orçamento da União, indicando as modificações necessárias à consecução dos objetivos da política formulada para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

IX - gerir o Fundo de que trata o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e fixar os critérios para sua utilização nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; [...] (CONANDA, 2006b).

A atuação no orçamento público fortalece o papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente de acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes; e também o dos conselhos tutelares de zelar pelo cumprimento dos direitos, de acordo com a Resolução nº 113 do Conanda.

Assim, o OCA desempenha papel importante para o fortalecimento do SGD, no sentido de instrumentalizar e qualificar a atuação do conselho dos direitos de crianças e adolescentes e do conselho tutelar nas suas atribuições de acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes e zelar pelo cumprimento desses direitos, por meio da disputa política por recursos públicos na participação no processo de elaboração, discussão, execução e controle das políticas públicas orçamentárias (Conanda, 2006a).

Uma atuação dos conselheiros sobre o orçamento público pode garantir recursos e priorizar as políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes na agenda governamental e, assim, garantir os princípios da prioridade absoluta presentes no art. 4º, parágrafo único, do Estatuto.

4.3.1. Os conselhos tutelares e o orçamento público

De acordo com o art. 136, IX, do Estatuto, compete ao conselho tutelar (CT) “assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Uma das formas de os conselhos tutelares exercerem essa competência é indicando ao Poder Executivo quais das políticas públicas no orçamento devem ser priorizadas para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes na agenda pública municipal, bem como discutindo se a alocação de recursos é necessária e suficiente, ou ainda, se a destinação dos recursos para as políticas da infância e da adolescência deve obedecer a algum tipo de regionalização dentro do município, uma vez que o conselheiro, ou a conselheira, é representante da comunidade e sabe das necessidades sociais encontradas nos municípios.

Ainda que o CT não conheça a estrutura do orçamento público, não lhe é facultado abrir mão de sua participação, exigida por lei. Esse conselho pode influenciar a alocação regionalizada dos recursos públicos ao perceber, por exemplo, que a violência sexual é mais corriqueira em um determinado bairro que em outros, ou ao verificar que o trabalho infantil incide mais em uma área do município que em outra.

Por sua importância, a participação do conselho tutelar no assessoramento do Poder Executivo quando da elaboração do orçamento público necessita de subsídios. O registro dos casos atendidos, dos encaminhamentos realizados e dos resultados obtidos, além do contato com as comunidades em suas diferentes formas de organização, são fontes de informação fundamentais para a construção de estratégias de atendimento das demandas da população e que respaldam a atuação do CT no assessoramento do Poder Executivo (ASSIS *et al*, 2009).

4.3.2. Os conselhos dos direitos e o orçamento público

Para auxiliar a função estatutária do conselho dos direitos de crianças e adolescentes, a Lei nº 8.069/1990 prevê a manutenção de um fundo, agora denominado Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) pela Resolução nº 137 do Conanda, vinculado aos conselhos dos direitos da criança e do adolescente nas três esferas de governo⁴³. Esses fundos são criados como uma das diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente firmadas pelo Estatuto.

O FDCA é um fundo público, da modalidade especial, instituído pela Lei nº 8.069/1990 para os três níveis de governo (municipal, estadual e federal). No caso federal também ganha pertinência a Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

Sua gestão é feita pelo conselho dos direitos (CD), que é composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e tem caráter deliberativo. Ele é o órgão máximo das decisões relacionadas às políticas voltadas à criança e ao adolescente e é responsável por estabelecer os critérios gerais de aplicação e fiscalização dos recursos do Fundo dos Direitos.

O FDCA é um elemento que merece destaque dentro do OCA por ser foco de muita disputa política no conselho dos direitos, por vezes atropelando a real finalidade dos

⁴³ Art. 88, IV, da Lei nº 8.069/1990.

trabalhos, ou ainda por haver falhas de entendimento sobre como fazer o planejamento e a execução dos recursos públicos.

Embora a gestão desse Fundo caiba única e exclusivamente ao conselho dos direitos, é de extrema importância que os conselheiros tutelares, assim como toda a sociedade, também conheçam as principais características envolvidas na aplicação e na fiscalização dos recursos dirigidos às crianças e aos adolescentes. Para tanto, o conselho dos direitos deve, no limite das suas capacidades, socializar toda a informação possível sobre prazos e canais de participação e demais informações sobre a elaboração e a execução das políticas públicas para a infância e a adolescência.

A compreensão do FDCA passa pelo entendimento do lugar ocupado por ele no orçamento público. Este é um fundo especial regido pelos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre as normas gerais para elaboração e controle do orçamento. Os fundos especiais foram criados com a intenção de democratizar e dar maior transparência no trato do dinheiro público por meio do controle social. Assim reza a Lei nº 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (BRASIL, 1964).

Os Fundos dos Direitos têm suas receitas vinculadas a políticas destinadas à garantia, à promoção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, de acordo com o artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto. O saldo financeiro positivo apurado no balanço do FDCA é transferido para o exercício subsequente, a crédito do mesmo fundo.

Quanto ao controle previsto no art. 74 da Lei nº 4.320/1964, supracitado, o Conanda (2010) regulamenta que os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente utilizados para o financiamento, total ou parcial, de projetos desenvolvidos por entidades governamentais ou não governamentais devem estar sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e ao conselho dos direitos, bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

O FDCA também obedece ao disposto no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, descrito no capítulo 1 desta pesquisa. Esse artigo dispõe sobre a democracia participativa no campo orçamentário, que representa uma importante vitória da luta histórica dos movimentos sociais pela inclusão da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas. A gestão da política social para crianças e adolescentes, por meio de um fundo vinculado ao conselho paritário, garante maior transparência e visibilidade na utilização dos recursos públicos.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente pressupõe a partilha de poder na definição das prioridades do orçamento na área da infância. Ele é resultado das reivindicações dos atores sociais que acreditavam que uma maior proximidade com os órgãos estatais poderia impulsionar a transparência e a responsabilização sobre as políticas públicas para a infância e a adolescência. Ao incorporar a participação da sociedade civil no poder decisório, contribui para a formação de um espaço público no qual a questão da democratização das políticas sociais está em foco. Assim, a criação do FDCA imprime uma lógica mais democrática na definição das prioridades de alocação dos recursos públicos na área da infância e da adolescência.

O FDCA é uma das condições fundamentais para a realização dos princípios e das diretrizes do Estatuto, em especial, no que tange à instalação e à manutenção da rede de proteção. Isso porque não existe prioridade absoluta sem respaldo e consequente prioridade orçamentária (SADECK, 2009b).

Para atuar sobre o FDCA, o conselho dos direitos pode agir de maneira desconcentrada e dividir-se em comissões para facilitar os trabalhos. Todas as deliberações do CD são subsidiadas pelas atividades desenvolvidas nas comissões.

As comissões têm a atribuição de desenvolver estudos e propostas, além de encaminhar as ações necessárias. As divisões temáticas das comissões se baseiam nas atribuições do conselho, previstas na lei de criação e no regimento interno de cada CD, os quais informam quantas comissões o CD possui, em quantas comissões um conselheiro pode atuar, o número de membros de cada comissão e o mandato dos conselheiros nas comissões.

As reuniões das comissões, em geral, são restritas aos conselheiros e ocorrem de acordo com calendário próprio, com periodicidade quinzenal ou semanal. No caso do Conanda, as comissões possuem reuniões mensais. Caso os conselheiros vejam necessidade, podem convidar pessoas ou entidades para as reuniões das comissões com o intuito de esclarecer e facilitar a discussão sobre determinados pontos.

As comissões podem ser permanentes ou provisórias, a depender das necessidades do conselho. Podem ser criadas, ainda, comissões intersetoriais entre os diversos conselhos que

englobam as áreas da política social para crianças e adolescentes com o objetivo de elaborar, acompanhar e avaliar estas políticas, como educação e saúde, por exemplo.

As comissões temáticas do conselho dos direitos que mais comumente atuam sobre o Fundo são as comissões permanentes de orçamento e as de políticas públicas. Podem ser denominadas de Comissão de Orçamento (CO) e Comissão de Políticas Públicas (CPP), respectivamente.

A CO é diretamente responsável pelo Fundo, já que deve elaborar e gerir o Plano de Aplicação e Captação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de acompanhar e controlar a aprovação e a aplicação dos recursos do orçamento municipal na área da criança e do adolescente. Incumbe-lhe também subsidiar as discussões com material necessário para as deliberações da plenária do conselho dos direitos em relação à gestão do FDCA, embora as questões relativas ao Fundo estejam presentes em todas as outras comissões. Os membros da CO podem se reunir com a secretaria responsável pelo orçamento no município (geralmente a Secretaria de Planejamento) para discutir a liberação dos recursos do Fundo para o ano.

Já a CPP é responsável por empreender as discussões que subsidiam a elaboração das diretrizes da política municipal de crianças e adolescentes. Suas atividades também estão relacionadas ao Fundo, uma vez que é de sua responsabilidade o processo de implantação dos projetos financiados com estes recursos e a mediação entre as entidades e as Secretarias de Governo responsáveis por acompanhar esses projetos. Participa, ainda, do registro e da avaliação dos programas desenvolvidos nesta área e acompanha os projetos de lei em tramitação no Legislativo, na área da criança e do adolescente.

O monitoramento do Legislativo permite ao conselho dos direitos traçar estratégias com os parceiros para a aprovação ou não de determinados projetos de lei, tendo como foco a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes do município (ASSIS *et al*, 2009).

4.4. O Fundo dos Direitos e as políticas para a infância e a adolescência

Do ponto de vista legal, portanto, a ideia é que se construa uma rede de proteção integral para crianças e adolescentes. O FDCA é o mecanismo instituído para garantir recursos voltados a esse objetivo. Políticas específicas para crianças e adolescentes devem estar atreladas às demais políticas públicas sociais, formando um arco de proteção com base em um plano elaborado pelo conselho dos direitos.

Em geral, o orçamento público deve financiar as políticas sociais básicas e as assistenciais, garantindo a proteção integral (conforme disposto no Livro I do ECA). Ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser destinados os recursos voltados à proteção especial e à garantia dos direitos (conforme disposto no Livro II do ECA).

Assim, o FDCA não responde pela totalidade da política para crianças e adolescentes. Por convenção, reúne os recursos destinados à implementação de uma parte apenas da política voltada à criança e ao adolescente – a política de atendimento. As linhas de ação dessa política de atendimento são detalhadas no art. 87 do Estatuto e as diretrizes desta política se encontram no artigo 88, *in verbis*:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I - políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1990d).

Muitas dúvidas surgem da atuação prática dos conselhos dos direitos na gestão e na execução do FDCA. Várias tentativas de regulamentar essa atuação surgiram desde a aprovação do Estatuto. A primeira delas surgiu em 1991, quando o art. 6º, parágrafo único, da lei de criação do Conanda (BRASIL, 1991), especificou as receitas do Fundo dos Direitos Nacional.

Dois anos depois, o Conanda aprovou, por meio da Resolução nº 12, de 5 de outubro de 1993, a minuta que viria a se transformar no Decreto nº 1.196, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a gestão e a administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) pelo Conanda. Esse decreto, além de ratificar as receitas do FNCA previstas no art.

6º da Lei nº 8.242/1991, ainda especifica as políticas em que o Conanda poderá aplicar os recursos.

A última tentativa veio pela Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, do Conanda, que regulamenta os critérios de criação e funcionamento do Fundo dos Direitos para os estados, o Distrito Federal e a União. Essa resolução objetivou dirimir as dúvidas sobre a gestão do FDCA, as possibilidades de aplicação dos recursos e suas fontes de financiamento, mas não altera nem define com mais clareza as regras de funcionamento dos conselhos, incidindo apenas sobre a destinação dos recursos do Fundo. Por essa razão, recebeu muitas críticas por parte de algumas organizações da sociedade civil.

Desde sua aprovação, a aplicação dos recursos do Fundo no financiamento de ações governamentais e não governamentais da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é regida pelo art. 15, da Resolução nº 137 supracitada:

Art. 15. A aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, deliberada pelo Conselho de Direitos, deverá ser destinada para o financiamento de ações governamentais e não governamentais relativas a:

I - desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

II - acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º da Lei nº 8.069, de 1990, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;

III - programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

IV - programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V - desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e

VI - ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente (CONANDA, 2010).

Essas políticas podem ser implementadas por entidades de atendimento tanto governamentais, quanto não governamentais, de forma descentralizada, mediante inscrição no conselho dos direitos da criança e do adolescente.

As entidades selecionadas de acordo com as diretrizes do Plano de Aplicação elaborado pelo CD firmam convênios necessários à realização do atendimento. Cada conselho dos direitos deve elaborar em seu regimento interno, e por meio de suas resoluções, os critérios específicos para esse processo, como prazos, linhas de atendimento, etc.

Ademais, não se pode utilizar os recursos do FDCA para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei

que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei e desde que a utilização seja aprovada pelo plenário do conselho dos direitos da criança e do adolescente.

Também é proibida a utilização dos recursos do FDCA para (art. 16):

Art. 16. [...]

Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

I - a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;

III - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e

V - investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência (CONANDA, 2010).

A resolução também prevê que as entidades e órgãos públicos representados no conselho dos direitos, quando beneficiários dos recursos do FDCA, não podem participar da comissão de avaliação dos projetos e devem abster-se do direito de voto na deliberação. Essa posição parece ter sido superada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, a fim de promover a ética e a moralidade do conselho dos direitos e da utilização dos recursos do FDCA, decidiu que instituições da sociedade civil representativas no conselho dos direitos não devem participar do acesso aos recursos do FDCA.

O Conanda (2010) traz uma inovação no que compete à utilização dos recursos do FDCA, ao admitir a transferência de recursos entre os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente dos entes federados, desde que amparada em legislação específica e condicionada à existência e ao funcionamento efetivo de conselhos dos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o disposto no art. 261, parágrafo único, da Lei nº 8.069/1990.

4.4.1. Receitas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os recursos que compõem os Fundos dos Direitos fazem parte do Tesouro Público e devem ser consignados no orçamento da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios como unidade orçamentária, de forma que garantam a execução dos planos de ação elaborados pelo conselho dos direitos.

A sua principal fonte deve ser a dotação própria do poder público (municípios, estados, Distrito Federal e União), conforme estabelece o art. 227 da Constituição Federal e a determinação do art. 4º, parágrafo único, alínea d, do ECA. Pode-se dar, inclusive, mediante transferências do tipo “fundo a fundo” entre essas esferas de governo, desde que previsto em legislação específica.

Entretanto, as fontes dos Fundos dos Direitos vão além dos recursos próprios do poder público constante do orçamento. Conforme indica o Conanda (2010), também provêm de:

- doações de pessoas físicas e jurídicas⁴⁴, sejam elas de bens materiais, imóveis ou recursos financeiros. Essas doações devem estar de acordo com as Instruções Normativas nº 197/2002, nº 258/2002 e nº 267/2002 da Receita Federal;

- destinações de imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas para o fundo nacional, fundos estaduais ou fundos municipais, de acordo com o artigo 260 do ECA, nos seguintes termos:

Pessoas Físicas - A pessoa física pode destinar para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e abater até 6% do Imposto de Renda devido (BRASIL, 1997).

Pessoas Jurídicas - Tanto as empresas privadas como as estatais podem destinar recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, com abatimento do Imposto de Renda devido até o limite de 1% (BRASIL, 1993).

- contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais;

- resultado de aplicações no mercado financeiro;

- recursos provenientes de multas decorrentes de condenação em ações cíveis e aplicação de penalidades administrativas ou penais previstas nos artigos 228 a 258 do ECA;

- recursos provenientes de concursos de prognósticos, ou cláusulas específicas de contratos de licitação pública, entre outros que lhe forem destinados.

O Conanda (2010) também indica critérios para a utilização dos recursos nos casos de doações ou destinações ao Fundo dos Direitos. A Resolução proíbe os contribuintes de estabelecer quaisquer condicionantes para suas doações/ destinações. Assim, as “verbas casadas”, ou “verbas carimbadas”, como são conhecidas, agora não são mais permitidas.

⁴⁴ No caso das doações efetuadas ao Fundo, os conselhos dos direitos são obrigados a apresentar a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) até o último dia útil do mês de março, em relação ao ano-calendário imediatamente anterior, de acordo com a Instrução Normativa SRF nº 311, de 28 de março de 2003.

Tais verbas casadas referiam-se a doações/ destinações ao Fundo dos Direitos por empresas que visavam a benefícios fiscais. As verbas casadas destinam-se a investimentos sociais em alguma entidade de atendimento específica, geralmente não governamental, de interesse das empresas. Essa manobra impedia o poder de deliberação do Fundo pelo conselho dos direitos que se via obrigado a transferir os recursos doados/ destinados para as entidades indicadas pelos doadores/ destinadores.

Ainda assim, a Resolução nº 137/2010 possibilita duas situações de indicação da verba doada/ destinada pelo doador/ destinador:

(i) aplicação dos recursos em políticas prioritárias pré-definidas pelo conselho dos direitos e estabelecidas em seu plano de ação. Pode ser que algum doador/ destinador queira ter a sua imagem associada, ou queira promover alguma política pública específica destinada à infância e à adolescência, como o combate à violência sexual de crianças e adolescentes, por exemplo. Isso pode ocorrer desde que a política pública em questão esteja contemplada no plano de ação do conselho dos direitos;

(ii) chancela de projetos por parte do conselho dos direitos. A chancela funciona como uma aprovação prévia de projetos e deve ser entendida como a autorização para captação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente pelas instituições proponentes para o financiamento dos projetos aprovados pelo conselho dos direitos da criança e do adolescente. A chancela não pode trazer prejuízo às atribuições do conselho dos direitos sobre o Fundo dos Direitos.

Nesse caso específico, o conselho dos direitos é obrigado a reservar, no mínimo, 20% do total captado pelas instituições proponentes ao FDCA para livre deliberação, conforme as prioridades políticas contidas em seus planos de ação e de aplicação. Caso a instituição proponente não consiga captar valor suficiente para o financiamento de seu projeto, o conselho dos direitos não é obrigado a financiar tal projeto.

O tempo de duração entre a aprovação do projeto e a captação dos recursos não pode ser superior a dois anos. Decorrido esse prazo sem a devida captação, o projeto pode ser submetido a um novo processo de chancela, válido por mais dois anos, se for interesse da instituição proponente.

Essas condições têm sido alvo de inúmeras críticas por parte de algumas organizações da sociedade civil, que entendem a verba casada como um instrumento ainda válido apesar de tanta controvérsia e discórdia nos diversos setores da área social e da administração pública.

4.4.2. Gestão do Fundo dos Direitos

A legislação exige que a movimentação financeira do Fundo se dê em conta corrente exclusiva, a ser gerida pelo órgão do Executivo ao qual o Fundo está vinculado, de acordo com o art. 21 da Resolução nº 137/ 2010, embora as decisões quanto à aplicação dos recursos sejam de competência do CD. Esses são os dois aspectos da gestão do FDCA – o político e o administrativo, como presente em Sadeck (2009b, p. 281-282):

Gestão política: o destino dos recursos é decidido pelo Conselho dos Direitos, que, com base no Plano de Ação, elabora o Plano de Aplicação dos Recursos, contendo as prioridades de investimento, de acordo com as demandas do âmbito de atuação. O Conselho dos Direitos é o gestor do Fundo. Ele decide como os recursos serão aplicados e controla a execução orçamentária.

Gestão administrativa: a administração do Fundo, ou seja, a celebração de convênios, pagamento, supervisão de projetos executados e o controle da prestação de contas é feita pelo órgão do Executivo, ao qual o Fundo é vinculado. O órgão do Executivo é o administrador do Fundo e deve prestar contas regularmente ao Conselho sobre a execução dos projetos e a movimentação da conta bancária do Fundo.

A prioridade de direcionamento dos gastos deve ser dada às políticas de atendimento a crianças e adolescentes, fundamentadas em um planejamento elaborado pelo CD. Esse planejamento, que constitui a base da atuação do conselho dos direitos, é composto por quatro etapas:

1- Diagnóstico local da situação da criança e do adolescente

A etapa mais importante, para que o trabalho do CD esteja realmente voltado para a problemática da criança e do adolescente é a elaboração de um diagnóstico da situação dessa população. Trata-se de identificar junto aos conselhos tutelares, instituições, escolas, centros de saúde, associações comunitárias, universidades, etc., as potencialidades e demandas em relação aos programas e serviços que compõem as políticas básicas, assistenciais, de proteção especial e de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Dessa maneira, os recursos do Fundo dos Direitos serão investidos de acordo com as informações apontadas no diagnóstico e não em função das necessidades das entidades de atendimento. O acompanhamento do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, que deve ser alimentado pelos conselhos tutelares, é fundamental para a construção desse diagnóstico.

2- Plano de ação

Com base no diagnóstico, o conselho dos direitos deve elaborar um plano de ação com as diretrizes prioritárias de intervenção e suas justificativas, os programas a serem criados e as responsabilidades por sua execução. Em tese, esse plano deveria orientar todas as políticas voltadas à criança e ao adolescente, inclusive aquelas formuladas pelos órgãos do Executivo.

Essa questão pressupõe uma articulação entre as demais áreas da política social e dos demais conselhos de políticas públicas.

O plano de ação deve ser formalmente apresentado ao órgão de planejamento do Poder Executivo para sua assimilação nas Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Cabe ao conselho dos direitos acompanhar e intervir nas elaborações, discussões e votações das leis orçamentárias, junto aos Poderes Executivos e Legislativos, para garantir que o plano de ação seja cumprido.

As audiências públicas previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser um instrumento utilizado pelo CD para discutir com a sociedade e com o governo questões importantes sobre a política destinada a crianças e adolescentes, tornando públicos os processos que antecedem suas deliberações. Também pode servir para coletar sugestões e provocar discussões que fundamentem o plano de ação do conselho.

O CD também pode solicitar ao Poder Executivo relatórios periódicos da execução orçamentária das dotações para a infância e a adolescência. De posse dessas informações, o CD analisa as informações da execução orçamentária, podendo convidar os conselhos tutelares e demais interessados para tanto, e propor correções, suplementações e demais alterações na execução orçamentária para o cumprimento do plano de ação.

3- Plano de aplicação

A terceira etapa consiste no Plano de Aplicação, que deve ser construído com base no plano de ação, voltado às metas, aos prazos, aos recursos e às responsabilidades que vão permitir o desenvolvimento dos programas contidos no plano de ação.

A partir daí, deverão estar definidos os critérios de utilização dos recursos do FDCA, conforme disposto no art. 15 do Conanda (2010), citados no ponto 3.4 deste capítulo.

4- Avaliação das atividades desenvolvidas na área

A avaliação é imprescindível para se referir à continuidade ou não dos projetos financiados pelo Fundo, incorporando-os como política pública ou simplesmente encerrando o financiamento. O CD deve conferir se as metas previstas nas leis orçamentárias foram atingidas e se foram suficientes para resolver os problemas, reformulando, se for o caso, o Plano de Ação, em função da sua avaliação.

A definição de um plano de atendimento integral à população infanto-juvenil é a atribuição do conselho dos direitos. A possibilidade de esses conselhos contribuir efetivamente na elaboração de políticas públicas está relacionada à garantia de que os recursos públicos sejam destinados a ações que correspondam às diretrizes firmadas por eles.

A capacidade de avaliação das atividades desenvolvidas com os recursos do Fundo é central nesse contexto. A qualidade dessa avaliação poderá definir a prioridade de crianças e adolescentes na agenda governamental, com políticas públicas eficazes que garantam direitos de caráter universal e permanente, e não somente pontuais como alguns projetos financiados pelo FDCA.

De posse desses parâmetros, apresentar-se-ão no próximo capítulo os resultados e as análises do OCA para o período de 2001 a 2009, de acordo com as classificações e especificidades apresentadas.

Capítulo 5

OCA E PRIORIDADE ABSOLUTA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para concluir este trabalho, será feita a análise dos dados obtidos com base na metodologia proposta no capítulo anterior. Os valores apurados do OCA serão confrontados com indicadores macroeconômicos para inferir se a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na destinação privilegiada de recursos públicos e na execução das políticas públicas está sendo atendida pela União. Também serão analisadas as informações sobre algumas políticas públicas presentes no OCA e sobre o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente em comparação com o órgão governamental responsável por promover, estimular, acompanhar e zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente no período – da Comissão Brasileira para a Infância e a Adolescência (CBIA) à criação da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA).

Para efeitos de comparação dos valores do OCA na série histórica de 2001 a 2009, foi considerada a inflação média anual no período pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mensurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em todos os valores apresentados nesta pesquisa, por ser o índice oficial de inflação do governo.

As análises aqui realizadas permitem a obtenção de importantes resultados sobre o Orçamento Criança e Adolescente, mas ainda há a possibilidade de demais interessados nessas informações fazerem novos cruzamentos, trazendo novos olhares e informações a respeito das políticas públicas para crianças e adolescentes executadas pelo governo federal. O banco de dados gerado para esta pesquisa é de grande amplitude e pode fundamentar outras análises acerca do respaldo orçamentário das políticas públicas para crianças e adolescentes. Dessa forma, encontra-se disponível para livre acesso por meio da organização da sociedade civil Centro de Defesa Fundação Bento Rubião/ RJ.

5.1. OCA e Orçamento Geral da União

Esta seção busca responder quanto do total gasto pelo governo federal é destinado a políticas destinadas a crianças e adolescentes. Para se obter evidência acerca da representatividade do OCA dentro do planejamento financeiro do governo federal para cada ano, confronta-se o OCA com o total do orçamento público federal, também chamado de Orçamento Geral da União (OGU). Assim, é possível observar a importância que as políticas públicas para crianças e adolescentes possuem dentro do montante gasto pelo governo federal em cada ano.

O governo federal gasta mais de R\$ 1 trilhão no OGU todos os anos, incluindo o refinanciamento da dívida pública. Desses, na média de 2001 a 2009, R\$ 37,8 bilhões foram gastos em políticas públicas para crianças e adolescentes, ou seja, o OCA federal do período representa aproximadamente 3% do total do OGU. A União executou diretamente 31,6% do total dos recursos do OCA. 67,2% foram executados de forma descentralizada, sendo 35,4% transferidos para os municípios e 31,8% entregues a estados e DF.

O restante foi terceirizado. 1,4% do total do OCA da União foi dirigido a instituições privadas sem fins lucrativos, como as Organizações Não Governamentais (ONG) ou as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP), bem como a organismos internacionais, como o UNICEF e outros que desenvolvem projetos em parceria com o governo brasileiro.

No que tange à natureza da despesa, mais de 92% dos recursos do OCA, pela média de 2001 a 2009, foram aplicados em atividades de custeio e na manutenção administrativa, em despesas como aluguéis, compra de material de consumo e diárias. Cerca de 5% representa o pagamento de pessoal e encargos sociais, enquanto os investimentos, tão necessários para a melhoria da qualidade de vida da população, atingem somente 2,5% do OCA no período.

O alto nível de investimento público encontrado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não foi contemplado no OCA, visto que o PAC não demonstra um corte geracional em suas ações, ou seja, não permite que se identifiquem crianças e adolescentes de 0 a 18 anos como beneficiários diretos e exclusivos de seus objetos de gasto.

A falta de investimento nas políticas públicas para crianças e adolescentes reflete a prioridade que é concedida à obtenção das metas fiscais e a primazia da política econômica na agenda pública. Isso porque, diferentemente das ações do PAC, as políticas sociais têm seus recursos reduzidos por mecanismos como a DRU e o contingenciamento. As ações de políticas sociais tornam-se ainda mais vulneráveis por serem classificadas como despesas discricionárias, por oposição às despesas obrigatórias.

A quase totalidade dos recursos gastos pela União é composta por despesas obrigatórias, que são impostas pela Constituição Federal ou por leis infraconstitucionais. Destacam-se, entre as despesas obrigatórias, aquelas destinadas ao pagamento da dívida pública, em primeiro lugar, e com pessoal e encargos sociais, logo em seguida. Com o advento da LRF, essas despesas públicas passaram a ser objeto de punição, caso excedidos os limites impostos.

As despesas com pessoal e encargos sociais representam o segundo maior grupo de gasto do governo federal, atingindo R\$ 130,5 bilhões, na média, no período. Chama-se atenção para o salto no gasto em pessoal do OCA, de R\$ 141 milhões em 2003 para R\$ 2,8 bilhões em 2004. Essa alta foi impulsionada pelo aumento da assistência financeira aos serviços de saúde e educação do Distrito Federal, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), sob responsabilidade da União. Desde então, os valores com pessoal no OCA se mantiveram, na média, em R\$ 2,6 bilhões no período.

A Tabela 2 abaixo apresenta essas informações:

Tabela 2
OCA e principais gastos do governo federal
2001-2009

Ano	OGU*	OCA Total			Serviços da Dívida Pública**			Pessoal***		SELIC
		R\$*	% PIB	% OGU	R\$*	% PIB	% OGU	OCA*	OGU*	Média a.a.
2001	1.041,7	25,1	1,1%	2,4%	565,4	25,2%	54,3%	1,0	113,0	17,5%
2002	1.074,4	26,9	1,1%	2,5%	573,1	24,4%	53,3%	0,9	119,4	19,1%
2003	1.216,2	25,0	1,1%	2,1%	733,2	31,1%	60,3%	0,1	109,6	23,4%
2004	1.182,2	31,6	1,3%	2,7%	664,4	26,3%	56,2%	2,8	116,4	16,2%
2005	1.348,1	36,5	1,4%	2,7%	778,3	29,8%	57,7%	2,8	114,6	19,1%
2006	1.383,9	39,3	1,4%	2,8%	758,7	27,4%	54,8%	3,1	134,5	15,3%
2007	1.380,5	46,1	1,5%	3,3%	690,6	23,0%	50,0%	3,4	143,1	12,0%
2008	1.343,7	52,4	1,6%	3,9%	596,9	18,6%	44,4%	1,7	154,2	12,4%
2009	1.441,4	56,9	1,8%	3,9%	653,9	20,4%	45,4%	1,8	170,0	10,1%

* - R\$ bilhões para 2009.

** - Demonstra a administração da dívida pública federal. Inclui o refinanciamento e outras amortizações, além do pagamento dos juros e encargos da dívida pública interna e externa da União.

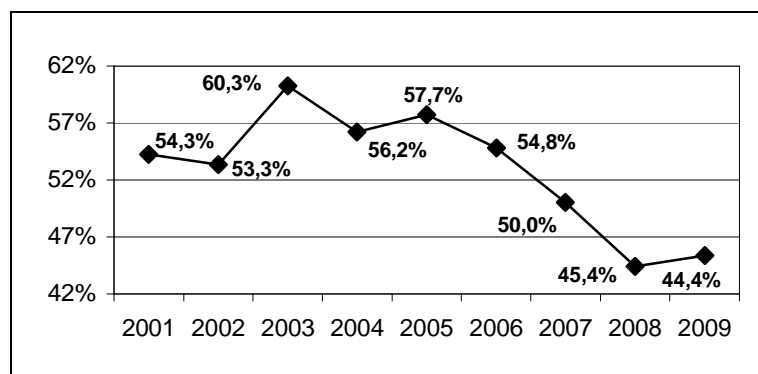
*** - Inclui o pagamento de salários, subsídios e demais remunerações de ativos e inativos, incluindo os encargos sociais, dos três poderes na administração pública federal.

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal e Banco Central do Brasil (SELIC).

A administração da dívida pública federal, que inclui as dívidas interna e externa, abrangem a maior parte do gasto público da União em todos os anos do período em análise. É o principal gasto do governo em volume de recursos. Atinge, na média, R\$ 668,3 bilhões, ou 52,9% do total do OGU no período, pelos dados presentes na Tabela 2.

O gráfico 2 apresenta a evolução da participação da dívida pública no total do OGU.

Gráfico 2
Dívida Pública Federal e Orçamento Geral da União
2001-2009



Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal.

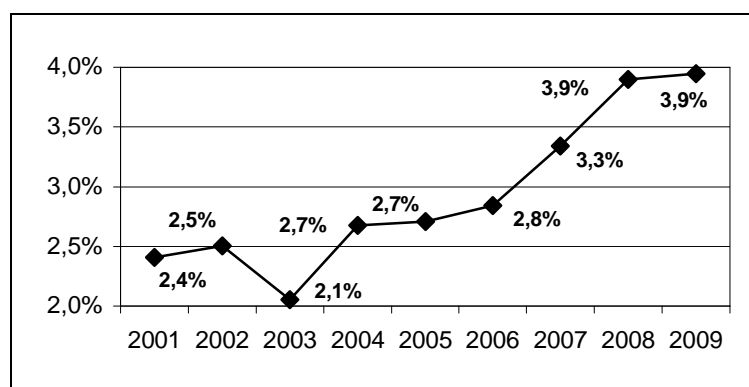
Os gastos com a dívida pública federal chegaram a representar mais de 60% do total gasto pelo governo federal em 2003 e se mantiveram em 56,4%, em média, de 2001 a 2005. No início de 2006, o governo federal quitou a dívida que possuía junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), reduzindo bastante sua dívida externa. Isso alterou a média de participação da dívida pública federal no OGU para o resto do período, que atingiu 48,7%, na média, de 2006 a 2009.

A dívida pública federal é indexada pela taxa de juros interna do país, chamada de taxa SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Essa taxa se torna um agravante da dívida pública, pois, como o próprio governo federal afirmou no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (SADECK, 2009a), uma diminuição de 1% na SELIC representa uma economia em torno de R\$ 135 bilhões na dívida – 3,6 vezes a média gasta em políticas públicas para crianças e adolescentes no período. Vê-se, portanto, que a dívida pública cria um problema sério para o cidadão: o resultado de tanto dinheiro empregado para pagar os serviços da dívida pública é desemprego e corte de gastos sociais, como educação, saúde e segurança (VALLA, 2005).

O governo federal tem controlado os índices de inflação por meio de variações nos índices da SELIC, cuja majoração diminui os recursos em circulação e promove um esfriamento da economia, reduzindo as taxas de inflação. Inversamente, sua redução estimula o consumo, mesmo que isso gere altas na inflação. A taxa de juros interna do Brasil é uma das mais altas do mundo – em 2003, chegou a atingir 26,5% a.a., tendo sido considerada, nesse ano, a maior taxa de juros do mundo. Em 2009, caiu a 9,05% a.a., sendo, ainda, a quarta maior taxa de juros do mundo. A taxa SELIC média foi de 16,1% a.a. entre janeiro de 2001 e dezembro de 2009. A maior taxa de juros interna, na média do período, ocorreu em 2002 e 2005, quando a SELIC atingiu 19,1% a.a.

No gráfico 3, abaixo, verifica-se que a prioridade financeira do governo federal não são crianças e adolescentes brasileiros, mas os credores da dívida pública federal. Enquanto a dívida pública utiliza mais da metade do orçamento, as políticas para o público infanto-adolescente, que deveriam ter prioridade na disponibilização e na execução dos recursos públicos não chegam a atingir, na média, 3% do total gasto pelo governo federal.

Gráfico 3
Participação do OCA no OGU
2001-2009



Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal.

A título de comparação, o Núcleo de Monitoramento do Orçamento Público destinado à Criança e ao Adolescente, do MPDFT, indica que de 2006 a 2009 o OCA do DF atingiu, na média, 7,8% do total do orçamento distrital. No Estado de Minas Gerais, o OCA chega a atingir 25,1% do total do orçamento, de acordo com a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de MG.

No que tange aos municípios, a prefeitura de Guarulhos indica que, de 2006 a 2008, o OCA municipal representou, em média, 38,3% do total de seu orçamento. Já a prefeitura de Belo Horizonte afirma que o OCA alcançará 29,3% do orçamento municipal para 2011.

Apesar do aumento verificado da participação do OCA no gasto total do governo federal, falta muito para que as políticas públicas para crianças e adolescentes se equiparem com as políticas prioritárias, regidas pela política econômica. Ainda que se saiba que a maior parte dos recursos que atendem crianças e adolescentes no Brasil seja executada pelos municípios, a prioridade que a União tem destinado a políticas para infância e adolescência no século XXI ainda é muito pequena.

5.2. OCA e indicadores macroeconômicos

Esta seção fornece uma visão mais abrangente da representatividade do OCA no OGU. Pela dimensão macroeconômica, compara-se o gasto público com o desempenho geral da economia, avaliando-se a relação entre o OCA e agregados relevantes, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a arrecadação tributária do governo (BARRERAS, 1997). Também se incorpora à análise o indicador *OCA per capita*, que representa o gasto com cada criança e adolescente do Brasil. Os valores referentes aos indicadores que embasam essas análises são descritos na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3
OCA e indicadores macroeconômicos
2001-2009

Ano	OCA*	PIB*	Arrecadação Federal*	População 0 a 17 anos		Superávit Primário	
				n° hab.	% Pop Total	R\$*	% do PIB
2001	25,1	2.247,9	339,7	59.153.666	34,6%	37,5	1,8%
2002	26,9	2.352,4	386,8	58.828.731	33,9%	50,4	2,4%
2003	25,0	2.358,9	379,3	58.425.576	33,2%	54,5	2,5%
2004	31,6	2.527,3	419,9	60.086.341	33,0%	64,3	2,8%
2005	36,5	2.615,5	443,5	59.559.439	32,3%	64,3	2,7%
2006	39,3	2.770,3	458,9	59.071.100	31,6%	57,2	2,1%
2007	46,1	3.002,2	680,0	58.082.923	30,9%	65,2	2,2%
2008	52,4	3.207,6	731,9	57.243.809	30,1%	76,3	2,4%
2009	56,9	3.198,7	710,7	59.679.151	31,2%	39,9	1,3%

* - R\$ bilhões para 2009.

Fontes: Banco Central do Brasil (PIB); Siga Brasil/ Senado Federal (Gasto Federal Total); Receita Federal do Brasil (Arrecadação Federal); Microdados PNAD/ IBGE (População); Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda (Superávit Primário).

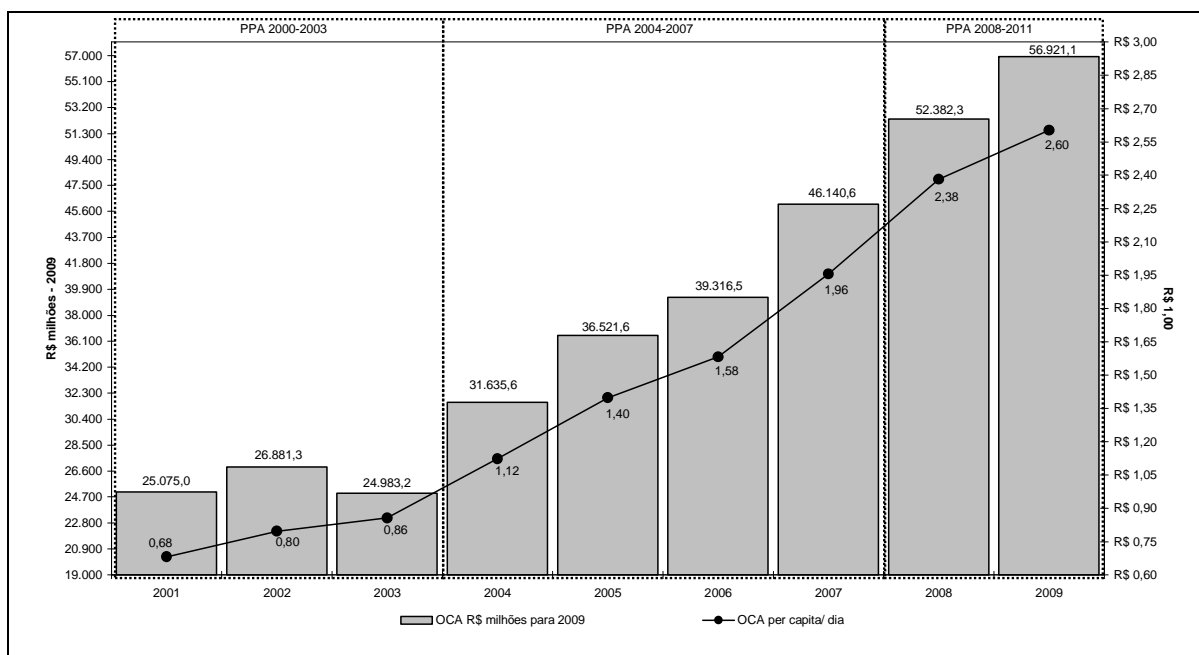
De posse dessas informações e com base no princípio da prioridade absoluta nas políticas públicas apresentam-se os resultados obtidos para os questionamentos seguintes: (i) há alguma relação entre o aumento ou a diminuição da arrecadação e o montante aplicado nas políticas do OCA? (ii) como o OCA se comporta frente a variações no nível de desenvolvimento econômico medido pelo PIB? E (iii) como o OCA responde à variação da população de 0 a 18 anos?

5.2.1. OCA *per capita*

Para o cálculo do OCA *per capita* dividem-se os valores anuais do OCA pelo número de crianças e adolescentes habitantes no território brasileiro, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apurada pelo IBGE. Para facilitar a

compreensão dos dados, os valores do OCA *per capita* serão apresentados por dia, ou seja, quanto o governo federal gastou com cada criança e adolescente brasileiros por dia no período de 2001 a 2009. Os valores do OCA *per capita* e a evolução do valor total do OCA são encontrados no gráfico 4.

Gráfico 4
OCA R\$ milhões para 2009 e OCA *per capita* diário
2001-2009



Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal e PNAD/ IBGE.

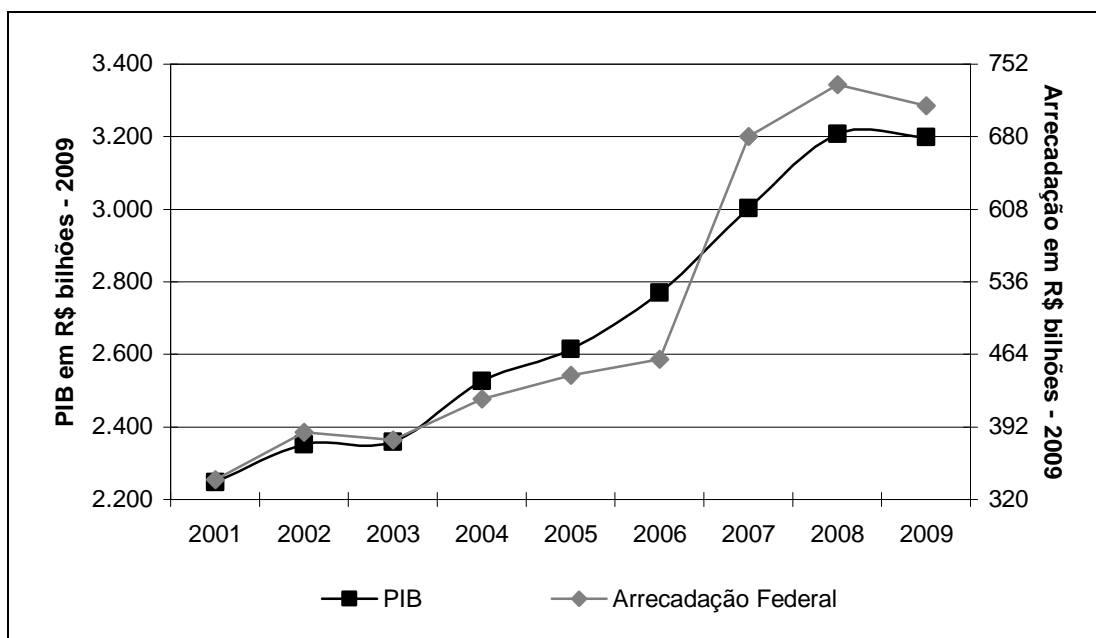
Os valores do OCA *per capita* por dia aumentou quase 4 vezes no período, tendo, ainda assim, atingido apenas R\$ 2,60 em 2009, valor insuficiente para comprar até mesmo pão e leite. Quando se comparam as informações do gráfico 4 com os dados da Tabela 3, infere-se que não há relação entre a evolução do OCA e o aumento ou diminuição do número de habitantes no período. Há uma tendência de crescimento do OCA e do OCA *per capita* independentemente da variação no número de crianças e adolescentes, de modo que não se constata correlação entre o montante gasto nas políticas para crianças e adolescentes e a evolução da população de 0 a 18 anos.

5.2.2. OCA, Produto Interno Bruto e Arrecadação Federal

Quanto maior for o crescimento econômico, medido pela evolução do PIB, mais aquecida estará a economia, gerando mais recursos para o governo. No gráfico 5, é possível identificar essa correlação, pois a evolução do PIB é acompanhada pela evolução da

arrecadação federal, apesar de seus valores distintos. Por isso, optou-se por analisar esses dois indicadores em conjunto.

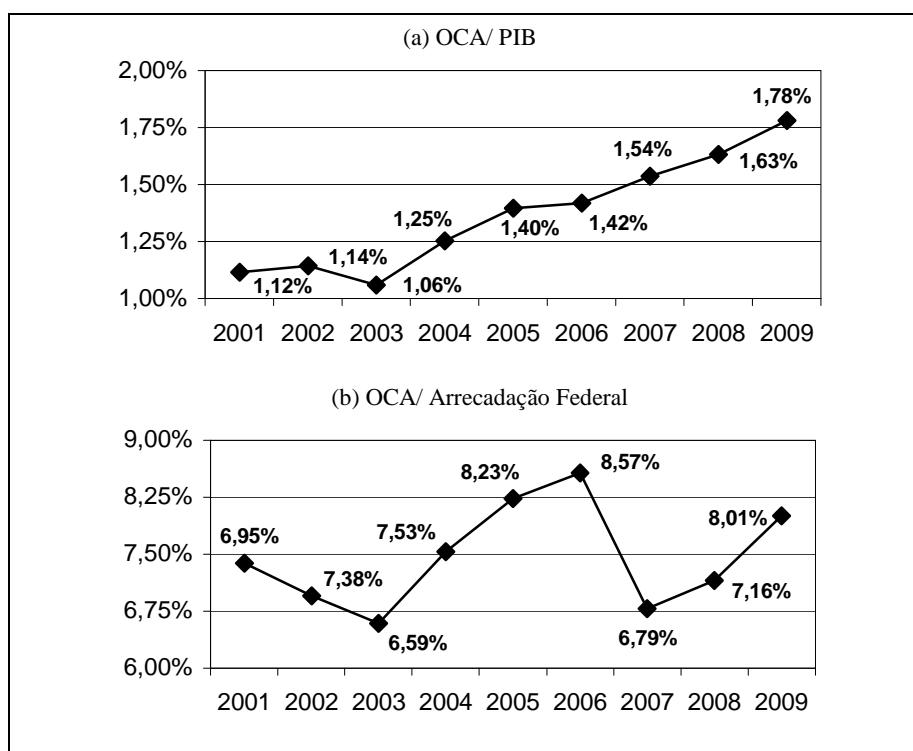
Gráfico 5
Evolução do PIB e da arrecadação federal
2001-2009



Fontes: Banco Central do Brasil (PIB) e Receita Federal do Brasil (Arrecadação Federal).

Não obstante as melhoras observadas nos valores do PIB, que ultrapassa o patamar de R\$ 3 trilhões desde 2007, e os montantes da arrecadação federal, que bate recordes consecutivos e desde 2008 está na casa dos mais de R\$ 700 bilhões, o Gráfico 6 demonstra que a evolução do OCA em relação a esses agregados macroeconômicos indica que muito ainda falta ser feito para garantir a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na execução das políticas públicas.

Gráfico 6
OCA em relação ao PIB e à arrecadação federal
2001-2009



Fontes: Banco Central do Brasil (PIB) e Receita Federal do Brasil (Arrecadação Federal).

O OCA representa, na média, 1,37% do PIB e 7,47% da arrecadação federal no período – muito pouco para que as políticas públicas para crianças e adolescentes sejam consideradas prioritárias no total da agenda do governo federal no período em análise. Para se ter uma ideia do esvaziamento de recursos na área da infância e de sua baixa representatividade no total de riquezas produzidas pelo Brasil, apenas o superávit primário do governo federal – ou seja, a economia que é feita para atingir as metas fiscais e para pagar a dívida pública – teve média de 2,24% do PIB no período, 60% a mais do que os valores do OCA. Comportamento semelhante se observa em relação ao total da arrecadação federal.

Quando se compara a evolução dos valores do OCA em relação ao crescimento do PIB e da arrecadação federal observam-se tendências bem diferentes. O OCA acompanha as variações do PIB, seja negativamente, como quando da queda encontrada de 2002 para 2003, seja positivamente, que é o que se observa desde então.

Já em relação à arrecadação federal, observa-se na comparação do gráfico 5 com o gráfico 6b, que um aumento na receita do governo federal não implica maiores gastos nas políticas para crianças e adolescentes. Em 2007, por exemplo, quando ocorreu um grande aumento das receitas públicas federais, de quase 50% em relação a 2006, a participação do OCA caiu vertiginosamente, apresentando o segundo menor índice da série histórica.

Também em 2002 houve acréscimo da arrecadação e queda na participação do OCA no total da receita federal. Isso permite concluir que o aumento dos recursos arrecadados não foram revertidos prioritariamente às políticas para crianças e adolescentes, contradizendo o princípio da prioridade absoluta presente no ECA.

Vale ressaltar também que a principal fonte de recursos para as políticas voltadas a crianças e adolescentes é oriunda dos impostos, seguida pelas contribuições sociais. A queda da arrecadação presente em dois períodos da série histórica se deve às crises financeiras mundiais ocorridas em 2003 e 2009. Ainda assim, houve aumento dos recursos aplicados nas políticas para crianças e adolescentes em 2009.

A comparação do OCA com os indicadores macroeconômicos permite afirmar que a prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas está sendo descumprida pelo governo federal, que tem destinado pequeno aporte de recursos disponíveis nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, sem dar preferência à execução das políticas sociais públicas para esse segmento da população.

5.3. As políticas públicas no OCA

Para responder à questão sobre quais são as políticas prioritárias para crianças e adolescentes dentro do OCA, apresenta-se a sua composição. Essas análises ajudam a identificar o nível de prioridade das políticas públicas para crianças e adolescentes dentro do OCA, mas não fornecem meios de avaliação da qualidade de execução dessas políticas.

Os dados indicam a participação do agrupamento das políticas públicas para crianças e adolescentes em Políticas Básicas Universais (PBU), Políticas Básicas Assistenciais (PBA) e Políticas Especiais (PE), como dispostas por Porto (1999), no total do OCA.

5.3.1. Políticas básicas universais, básicas assistenciais e especiais

Os valores acumulados pelo agrupamento das dotações orçamentárias destinadas a crianças e adolescentes do governo federal, segundo a tipologia descrita por Porto (1999), são apresentados na Tabela 4. Enfatiza-se a grande importância da exigência de aplicações mínimas em algumas políticas sociais previstas no texto constitucional, que asseguram recursos em PBU e explicam a participação cada vez menor das PE no total das políticas

públicas do governo federal para o público infanto-adolescente e o aumento da participação das PBA a partir do ciclo do PPA 2004-2007.

Tabela 4
OCA por tipo de políticas públicas em R\$ milhões
2001-2009

Ano	PBA	PBU	PE	Total OCA por ano
2001	3.064,1	21.400,4	610,5	25.074,99
2002	5.148,9	20.806,8	925,6	26.881,29
2003	4.965,7	19.289,3	728,2	24.983,15
2004	8.933,3	22.373,6	328,7	31.635,61
2005	9.726,1	26.062,8	732,7	36.521,55
2006	10.920,4	28.018,9	377,2	39.316,53
2007	11.743,4	33.940,5	456,7	46.140,55
2008	13.409,0	38.556,6	416,7	52.382,29
2009	14.541,8	41.899,8	479,5	56.921,10
Total OCA por tipo de política	82.452,59	252.348,71	5.055,77	339.857,06

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal.

O gasto total do governo federal em ações do OCA no período analisado foi de R\$ 339,9 bilhões. Desses, quase 25% representam as políticas públicas básicas assistenciais para crianças e adolescentes, enquanto 74% foram destinados às políticas básicas universais e os 1,5% restantes foram aplicados nas políticas de proteção especial.

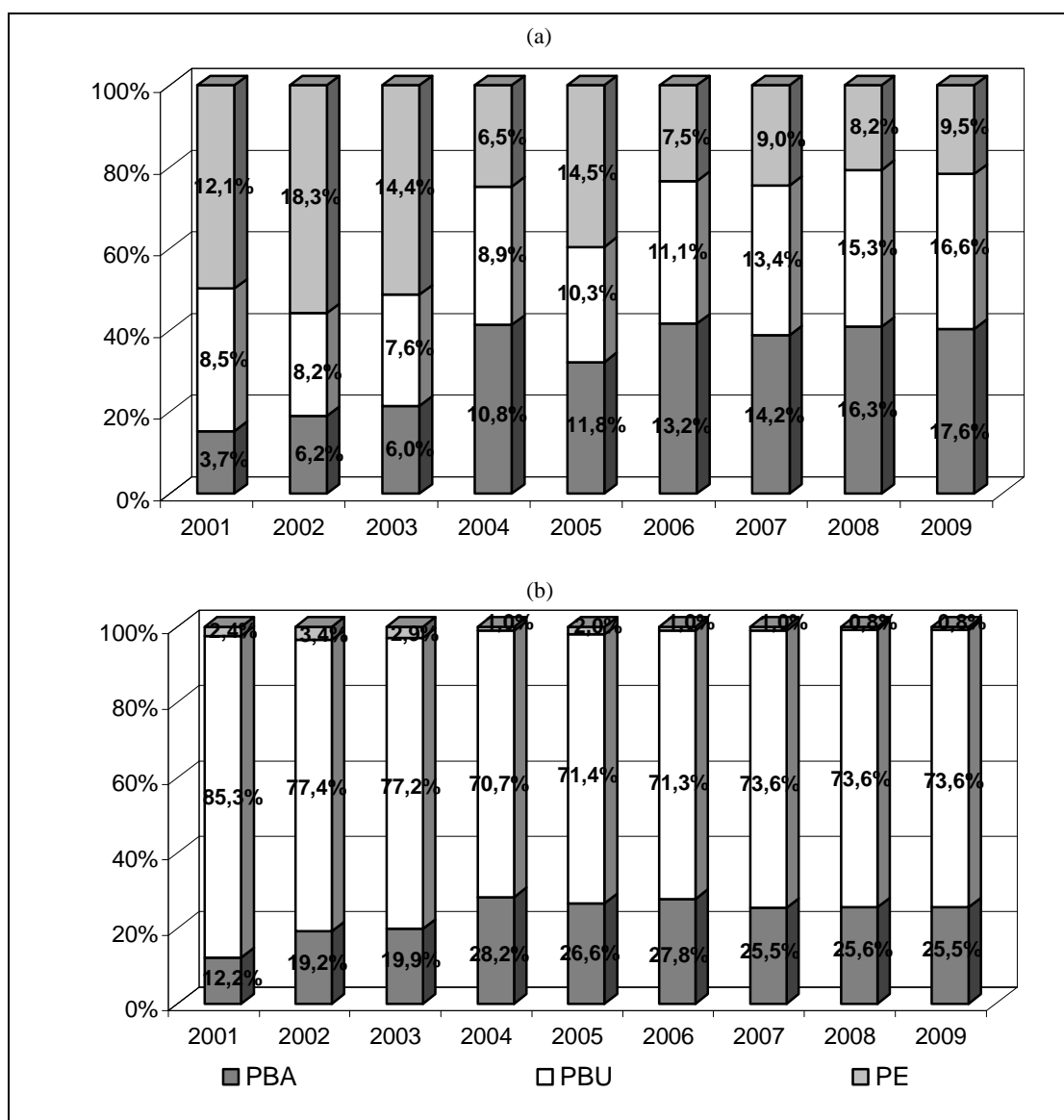
As PBA e PBU passaram a receber mais recursos na segunda metade da década de 2000, o que indica terem alçado maior importância na agenda criança e adolescente do governo federal nesse período. Já os gastos em PE eram maiores na primeira metade dessa década. Vale ressaltar que as PE mantiveram o foco no processo de vitimização para atendimento, visto que os planos de políticas públicas de proteção especial criados na década de 1990 e no período em análise não foram extintos no decorrer da série histórica. No gráfico 7a, mais à frente, será possível visualizar essas informações.

Em 2002 foi criado o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes como resposta às demandas do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Outra contribuição para os maiores valores em PE nesse ano foi o apoio federal à instituição dos Planos Estaduais de Atendimento a Crianças e Adolescentes, mais especificamente para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, que envolve construção, reforma e ampliação das unidades de atendimento socioeducativo segundo os requisitos do Sistema de Garantia dos Direitos.

A única queda do gasto em PE na primeira metade da década de 2000 ocorre em 2004, ano em que foi instituído o principal programa social do governo federal, chamado de Bolsa

Família. O impacto da instituição desse programa na composição do OCA foi muito forte – as PE apresentaram uma queda de 54,9%, enquanto as PBA, nas quais está incorporado o Bolsa Família, tiveram um aumento de 79,9% em seus recursos, quando comparados a 2003.

Gráfico 7
Políticas básicas universais, básicas assistenciais e especiais:
(a) total por tipo de política e (b) total por ano
2001-2009



Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal.

No gráfico 7b é possível concluir que, após a instituição do Bolsa Família, o gasto nas PBA representa sempre pelo menos 1/4 do total do gasto público federal destinado a crianças e adolescentes. Até 2003, a média de participação das PBA na agenda criança e adolescente do governo federal era de 17,1%. Esse programa responde por 86,3% das PBA na média do período. Por ter um peso muito grande no OCA, o programa merece destaque nesta pesquisa, que analisa os seus principais impactos no próximo tópico.

Apesar da tendência de diminuição dos recursos de PE na segunda metade da década de 2000, observa-se um aumento em 2007 em relação a 2006 (gráfico 7a). Grande responsável por esse crescimento foi a implementação dos planos de políticas públicas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, frutos de uma construção coletiva que envolveu diversas áreas de governo, representantes de entidades da sociedade civil e especialistas na área. Tais planos foram aprovados nas comemorações dos 16 anos do ECA, em 2006, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e pelo CONANDA.

A criação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), ocorrida por meio do Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007, como uma das estratégias do governo federal para o enfrentamento do tema da letalidade infanto-juvenil, também impactou positivamente os recursos em PE desse período.

O gráfico 7b demonstra que a maior parcela de recursos do OCA estão nas PBU, que respondem, na média, por 3/4 do total do OCA no período, haja vista a obrigatoriedade constitucional de alocação mínima de recursos nessas políticas. Ganha destaque no período a política educacional, em especial, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2006, que substituiu e ampliou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1998, fazendo incluir no novo Fundo toda a educação básica, inclusive as creches. Na área de saúde, destaca-se o surgimento de políticas específicas para atenção à saúde das crianças, das gestantes e dos adolescentes e jovens, em respeito à sua condição de cidadania, no decorrer da primeira década do século XXI.

Também é possível observar, no gráfico 7b, que as políticas básicas assistenciais ganharam importância na agenda infanto-adolescente do governo federal nos últimos anos, principalmente após 2004, com a instauração do programa Bolsa Família e demais programas de acesso à alimentação. Entrementes, os gastos em PE vêm decrescendo no decorrer do período, passando a menos de 1% do total do OCA na segunda metade da década de 2000.

Essa alteração na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes responde à criação do Sistema de Proteção no PPA 2008-2011, com a instituição da Agenda Social Criança e Adolescente, também chamada de “PAC da Infância”, e à vinculação de programas específicos de proteção especial a esse Sistema.

Em suma, em relação à mudança de prioridade das políticas públicas para a infância e a adolescência no período em análise, os dados orçamentários mostram que a maior parte do

gasto público para crianças e adolescentes é destinada a políticas universais de atendimento aos novos direitos de crianças e adolescentes e que as políticas básicas universais e assistenciais ganham mais espaço na agenda do governo federal frente às políticas especiais no decorrer da primeira década do século XXI.

5.3.2. Bolsa Família e OCA

O Bolsa Família merece ser analisado em destaque por ter grande participação no total do OCA apurado, sendo o principal responsável pela queda recente na desigualdade social brasileira. Esse programa integra a política Fome Zero do governo federal, que consiste em uma estratégia para assegurar o direito humano à alimentação promovendo a segurança alimentar e nutricional e buscando a inclusão social e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias que recebem até 1/4 de salário mínimo, abrangendo, portanto, aquelas em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), de acordo com a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. A bolsa associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social.

A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar de R\$ 22 a R\$ 200. Diversos estudos apontam para a contribuição do Programa na redução das desigualdades sociais e da pobreza.

O Bolsa Família possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência direta de renda às famílias promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa. A lista de beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão por meio do portal da transparência do governo federal⁴⁵.

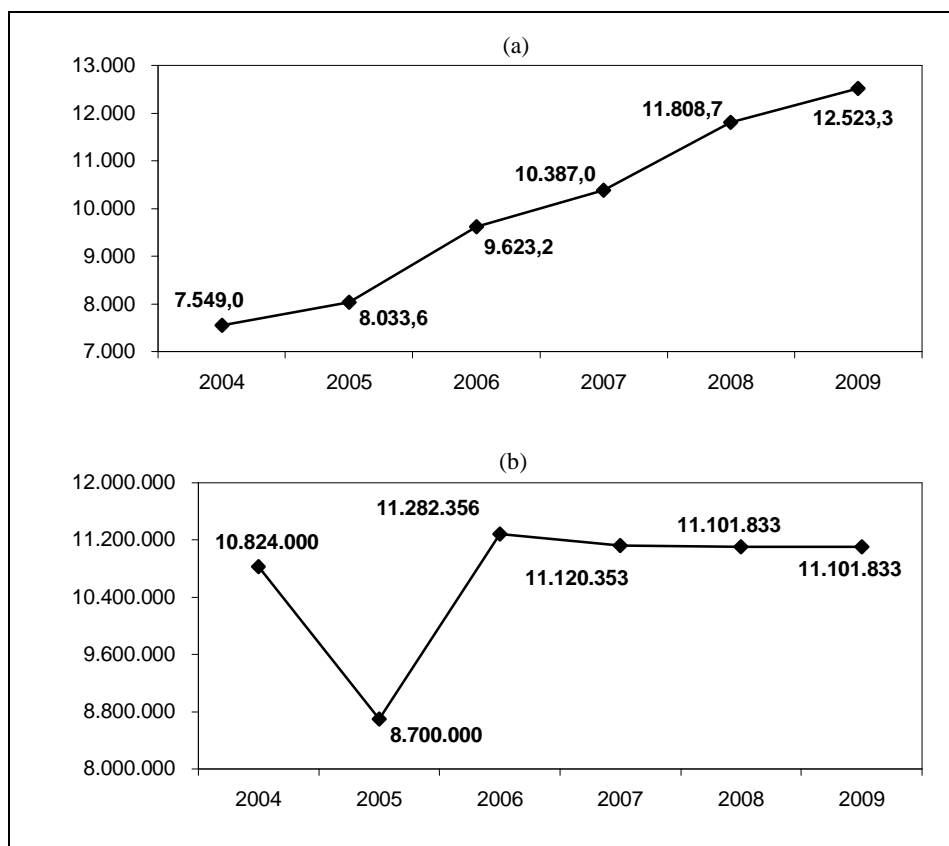
O governo federal é o principal gestor do Programa, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É de sua responsabilidade o pagamento dos benefícios, que ocorre por intermédio da Caixa Econômica Federal (SILVA *et al*, 2004).

O Bolsa Família é considerado uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo. Ele é considerado na metodologia de OCA ora apresentada por fazer do grupo infanto-adolescente o foco das condicionalidades para obtenção dos benefícios, como a manutenção de filhos em idade escolar na escola, a frequência regular de criança aos postos de saúde, a manutenção do cartão de vacinas atualizado e a frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina.

O Bolsa Família apresenta evolução sempre crescente dos recursos desde sua criação, transformando-se no principal programa social do governo federal. Com os recursos alocados nesse programa, a previsão do número de beneficiários que constam nas leis orçamentárias anuais supera 11 milhões de famílias ao longo dos anos de sua implementação. Para 2010 a previsão é o atendimento recorde de 12 milhões e 700 mil famílias, de acordo com a LOA 2010 do governo federal. O gráfico 8 a seguir apresenta a evolução do Bolsa Família em R\$ milhões para 2009 e em relação à previsão de atendimento.

⁴⁵ www.transparencia.gov.br

Gráfico 8
Bolsa Família em R\$ milhões (a) e em número de beneficiários (b)
2004-2009

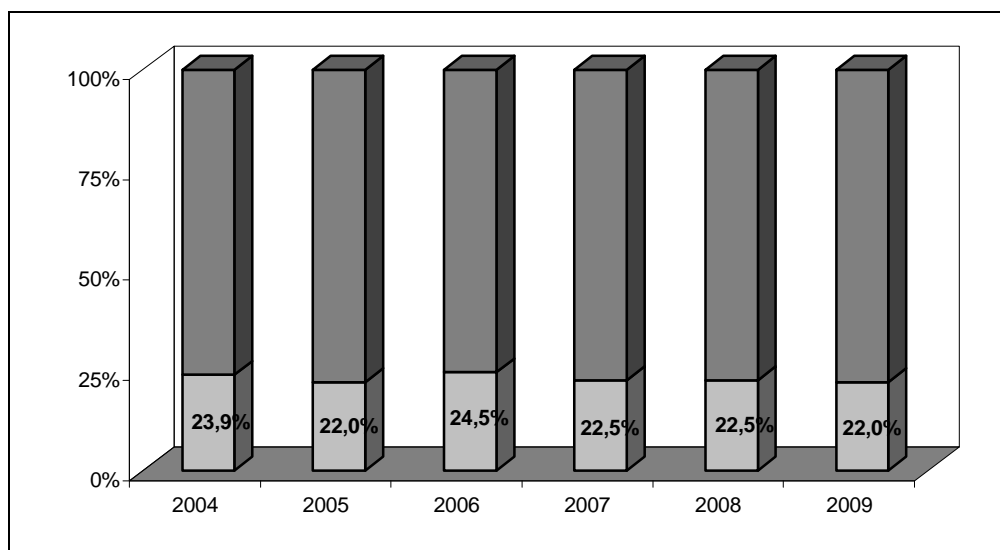


Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal e Leis Orçamentárias Anuais do governo federal de 2004 a 2009.

No gráfico 8a, verifica-se a importância que o governo federal tem concedido ao programa Bolsa Família, que apresenta tendência de crescimento desde sua criação. O aumento progressivo dos recursos do Bolsa Família tenta acompanhar o atendimento das famílias potencialmente beneficiadas previsto nas leis orçamentárias. Por isso, em alguns anos, como 2008 e 2009, observa-se aumento de recursos com manutenção do número de famílias beneficiadas no planejamento do governo, como visto no gráfico 8b.

O Bolsa Família tem um peso tão grande na agenda social do governo que, sozinho, responde por aproximadamente 1/4 do total dos recursos do OCA na média de todo o período. Em volume de recursos, o Bolsa Família só fica atrás da política educacional, que possui o maior percentual mínimo de aplicação constitucionalmente garantido. É maior, inclusive, do que a política de saúde, que também possui garantia constitucional de alocação mínima dos recursos públicos federais. A participação do Bolsa Família no total do OCA é apresentado no Gráfico 9.

Gráfico 9
Participação do Bolsa Família no total do OCA
2004-2009



Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal.

O Bolsa Família representa, na média, cerca de 23% do OCA no período e responde pelo aumento de participação na agenda criança e adolescente do governo federal que as políticas básicas assistenciais apresentam no período.

5.4. FNCA e OCA

Um ponto central na discussão do Orçamento Criança e Adolescente é o fundo público vinculado ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas da federação, agora instituído como Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) pela Resolução nº 137, do CONANDA.

No caso federal, também ganha pertinência a Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Na esfera federal, o FDCA denomina-se Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA), que começa a ter dotação orçamentária em 1998, apesar de ter sido instituído em 1991. Ele representa sozinho, na média, 0,06% do total do OCA de 2001 a 2009 e contempla as políticas básicas universais, as políticas básicas assistenciais e as políticas especiais.

Já o órgão governamental responsável por promover, estimular, acompanhar e zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente sofreu algumas mudanças estruturais no período em análise. Com a extinção do Centro Brasileiro para a Infância e

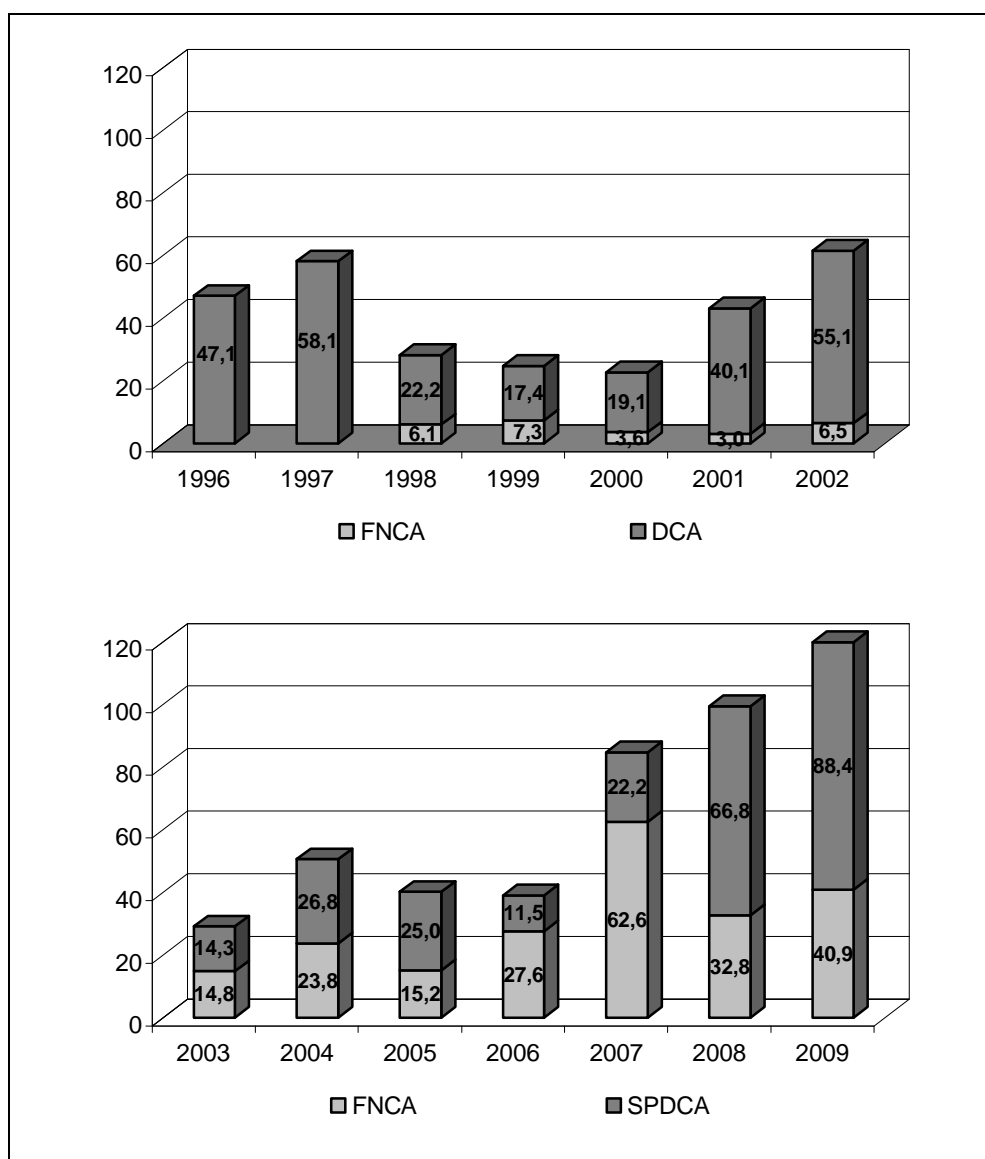
Adolescência (CBIA) pelo Decreto nº 1.398, de 16 de fevereiro de 1995, foi instalado, em outubro de 1995, o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), vinculado à Secretaria de Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça pelo Decreto nº 1.796, em 24 de janeiro de 1996, com regimento interno aprovado pela Portaria Ministerial nº 495, de 06 de agosto de 1996.

Segundo informações da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), associar a criação do DCA à extinção do CBIA, órgão do qual seria um substituto, representa uma incorreção. O CBIA, vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social, realmente foi extinto no mesmo ano da criação do DCA e os órgãos chegaram a coexistir por um breve período subordinados ao Ministério da Justiça, que se encarregou do processo de inventariado do CBIA. Porém, mais do que uma simples mudança de nomenclatura, o surgimento do DCA marca uma redefinição do papel do governo federal na gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência.

O DCA passou a receber recursos no orçamento público a partir de 1996, quando apresentou seu primeiro Plano de Ação, estabelecendo nas políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente, as linhas gerais da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, decorrente da Política Nacional dos Direitos Humanos. O DCA vigorou até 2002.

A Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), órgão sucedâneo ao DCA, teve sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 4.671, de 10 de abril de 2003. Surge no contexto do processo de reorganização administrativa, iniciado com a publicação da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, que incorpora à estrutura da Presidência da República a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, sob a nova designação de Secretaria Especial dos Direitos Humanos. A SPDCA conservou o cerne da competência institucional do DCA – órgão que lhe deu origem. As informações orçamentárias acerca do FNCA, do DCA e da SPDCA se encontram no Gráfico 10.

Gráfico 10
Orçamento Executado DCA, SPDCA e FNCA em R\$ milhões
1996 – 2009



Fonte: Sidor/ SOF (1998-2000) e Siga Brasil/ Senado Federal (2001-2009).

Logo em sua criação, o DCA recebeu recursos que seriam os mais elevados no período de sua existência, com destaque para 1997. Isso se deveu à pressão social para a implementação das diretrizes do Estatuto em relação às políticas públicas para crianças e adolescentes, após praticamente cinco anos sem previsão orçamentária, e ao entendimento do governo sobre a necessidade de um órgão para promover os direitos infanto-adolescentes sob a ótica do ECA.

Em 1997 surge o Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (SIPIA), dentro do Plano Nacional da Política de Direitos Humanos. Trata-se de mecanismo que visa a gerar informações com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania.

Mesmo sendo o DCA ligado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que a partir de 1999 atingiu a categoria de Secretaria de Estado, o advento orçamentário do FNCA desde 1998 trouxe um sucateamento dos recursos até o ano 2000. Preocupações políticas com a rigidez fiscal, a estabilidade econômica, a administração da dívida pública e o fortalecimento da economia brasileira para enfrentamento de crises financeiras mundiais fizeram com que esses recursos diminuíssem substancialmente nesse período.

Em 2001, os recursos voltaram a crescer, dando ênfase à importância do DCA e do FNCA para a política da infância. Esse crescimento constatado em 2001 e 2002 foi fruto das articulações do CONANDA no Congresso Nacional, junto à Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e à Comissão de Orçamento, tendo conseguido, por meio de emendas parlamentares, aumentar a previsão orçamentária dessas entidades. O aumento em 2002 também responde à criação do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Outra contribuição para os valores expressivos desses anos, como já citado, foi o apoio federal à instituição dos Planos Estaduais de Atendimento a Crianças e Adolescentes, mais especificamente para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, que envolve construção, reforma e ampliação das unidades de atendimento socioeducativo segundo os requisitos do Sistema de Garantia dos Direitos.

O impacto dessas articulações foi tão grande em 2002, que os montantes do OCA só foram superados a partir de 2007, com a instituição da Agenda Social Criança e Adolescente, também chamada de “PAC da Infância”. A Agenda, entre outros eixos, visa a fortalecer o FNCA e a SPDCA e garantir a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Isso contribuiu para uma elevação significativa dos recursos públicos disponibilizados pelo FNCA e pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, órgão que substituiu o DCA no final do período.

Os planos de políticas públicas implementados na área da infância e as articulações realizadas pelo CONANDA influenciaram positivamente o FNCA até 2004. Os recursos alocados no Fundo naquele ano são praticamente oito vezes maiores do que em 2001 e quase quatro vezes maiores em comparação com 1998, quando passou a ter respaldo orçamentário. Em compensação, a SPDCA reduziu bastante sua gama de aplicações no mesmo período: em 2003 e 2004 a SPDCA e o FNCA têm praticamente o mesmo montante de recursos, como pode ser observado no Gráfico 10.

A política da infância a cargo do FNCA e da SPDCA apresenta tendência crescente de recursos desde 2006. Grande responsável por esse crescimento foi o SINASE, fruto de uma construção coletiva que envolveu diversas áreas de governo, representantes de entidades da sociedade civil e especialistas na área, aprovado nas comemorações dos 16 anos do ECA, pela SEDH e o CONANDA. O impacto desse plano foi tão forte que os anos de 2006 e 2007 representam a única vez, em todo o período analisado por esta pesquisa, que os recursos executados pelo FNCA foram maiores do que os recursos executados pela SPDCA. Identifica-se a construção e a reforma de unidades de atendimento socioeducativo como principais ações em termos de recursos públicos, atingindo o pico da série histórica em 2007 – isso impulsionou tanto o orçamento do FNCA (aumento de 127% em relação a 2006), quanto da SPDCA (aumento de 92,6% em relação a 2006). Esse pico do FNCA em 2007 chegou a representar 0,14% do OCA total desse ano – a maior participação de toda a série histórica, mais do que o dobro da média em todo o período, que é de 0,06%, como visto anteriormente.

Em 2008, o FNCA volta a ser menor do que o orçamento da SPDCA. Isso porque, nesse ano, o CONANDA veta o financiamento dessas ações via fundo e a adequação das unidades de atendimento passa a ser responsabilidade da SPDCA. Assim, o orçamento executado pela SPDCA é mais do que o dobro do executado pelo FNCA a partir de 2008 e os recursos do FNCA sofrem um corte de quase 50% em 2008, em comparação com 2007.

A criação do Sistema de Proteção no PPA 2008-2011, com a vinculação de programas específicos de proteção especial para crianças e adolescentes a esse Sistema, também favoreceu o forte aumento dos recursos totais alocados na SPDCA e no FNCA no final do período.

Em todo o período analisado, de 1996 a 2009, a SPDCA teve aumento de 1,88 vezes no total de recursos aplicados em políticas públicas. O orçamento total executado pelo CONANDA e SPDCA aumentou em 2,75 vezes em todo o período. Mas, o que mais chama atenção é o aumento dos recursos executados no FNCA de 1998 a 2009, que atingiu 6,76 vezes no período.

Isso demonstra que um olhar mais detalhado do OCA permite verificar que a prioridade política do governo federal na agenda criança e adolescente foram as políticas públicas sob gestão do CONANDA e da SPDCA.

5.4.1. Financiamento do FNCA e da SPDCA

É relevante trazer um olhar sobre o financiamento das políticas públicas a cargo do Conanda e da SPDCA, por sua posição estratégica no orçamento e na gestão de recursos, alvo de muitas disputas no conselho. Os dados por fontes de financiamento, mostrados a seguir, indicam quais são as receitas e de onde vêm os recursos a serem aplicados pelo CONANDA e a SPDCA nas políticas públicas. As fontes que financiam o FNCA são:

- recursos próprios do governo federal oriundos de tributos, incluindo as contribuições sociais;
- recursos diretamente arrecadados, provenientes das destinações do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas; e
- doações de pessoas físicas ou jurídicas.

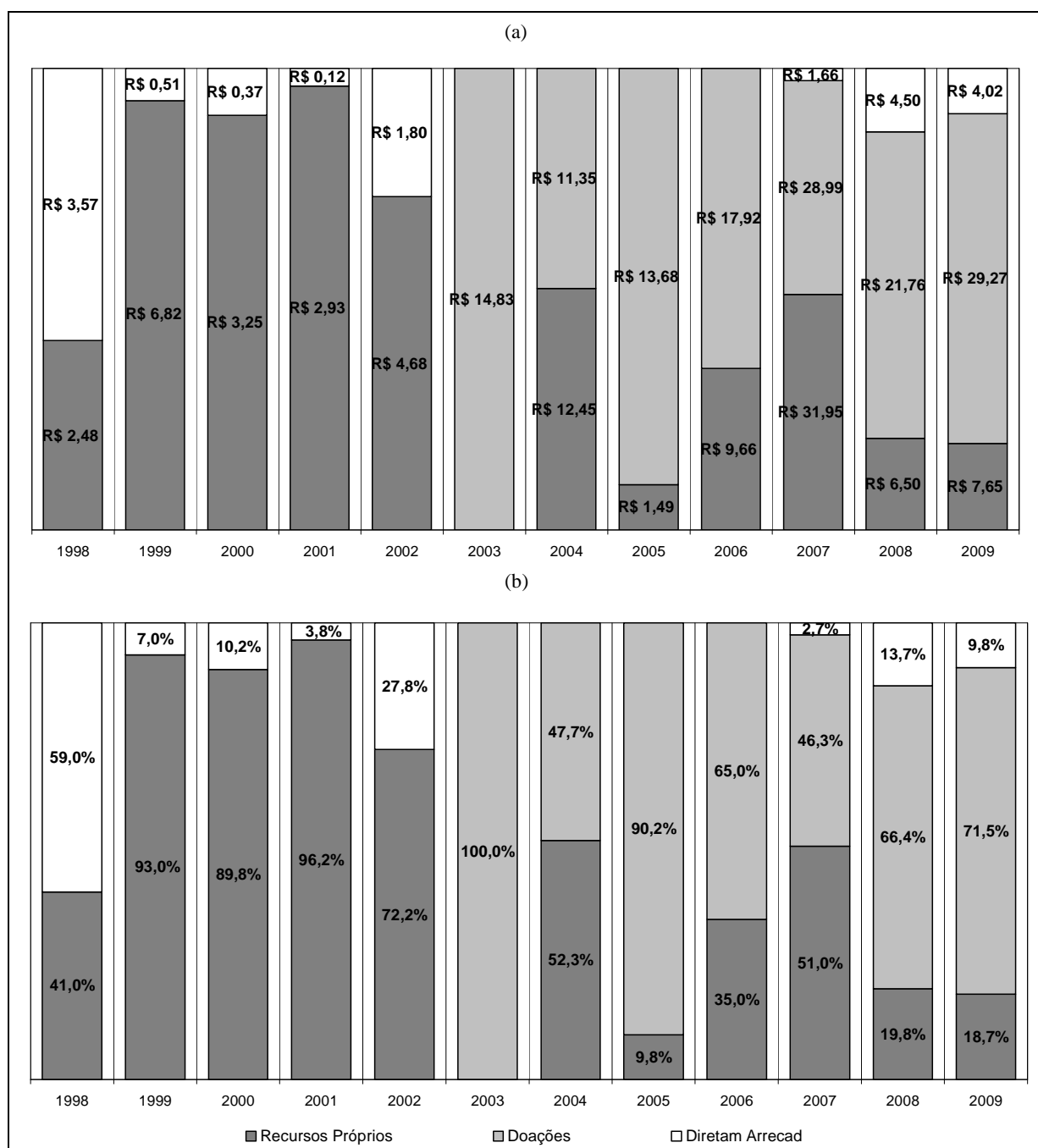
As doações são as principais fontes de financiamento das políticas executadas pelo CONANDA via FNCA, seguidas por recursos próprios do governo federal e pelas destinações do imposto de renda.

A SPDCA tem todas as suas ações financiadas com recursos próprios do governo federal, ou seja, tem uma fonte segura de recursos para desenvolvimento de suas ações. A única alteração encontrada no financiamento das ações da SPDCA no período ocorreu em 2008. Nesse ano, a SPDCA, além dos recursos próprios do governo federal, também recebeu R\$ 1 milhão de doações.

Desde 2003, as doações desempenharam um papel fundamental no financiamento das políticas públicas previstas no FNCA, como visto no Gráfico 11 abaixo, até porque a regulamentação de doações para os fundos públicos veio em dezembro de 2002, pela Instrução Normativa nº 258 da Receita Federal, em consonância com as Instruções Normativas nº 197/ 2002 e nº 267/ 2002, também da Receita Federal.

Há de se levar em conta o perigo que representa ao Fundo Nacional sua principal fonte de financiamento ser incerta e depender de recursos cuja captação é vulnerável a variações no cenário econômico.

Gráfico 11
FNCA, por valor das fontes de financiamento, (a) R\$ milhões e (b) % em relação ao total
1998-2009



Fonte: Sidor/ SOF (1998-2000) e Siga Brasil/ Senado Federal (2001-2009).

Um cenário ideal para o financiamento das políticas públicas do FNCA é encontrado em 2007, ano de recorde do período. Nesse ano, verificou-se participação equilibrada do financiamento por recursos próprios do governo e por recursos captados pelo Conselho, como visto no gráfico 11. O final da década de 1990 também poderia servir de exemplo para um financiamento mais seguro do Fundo Nacional, mas os recursos gastos naquele período são irrisórios frente aos montantes executados na primeira década do século XXI.

O ideal seria que as ações do FNDCA fossem financiadas, em sua maioria, por recursos próprios do governo federal, porquanto em observância ao princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas. As doações e destinações seriam complementações às ações do CONANDA, assim como ocorre com a SPDCA. Nesse caso, ainda seria fundamental para uma atuação qualificada do CONANDA na execução das políticas públicas sua capacidade de articular, mobilizar e captar recursos junto a parceiros – pessoas físicas ou jurídicas.

O Sistema de Proteção criado no PPA 2008-2011, para que seja implementado com eficácia e efetividade, precisa de uma fonte segura de recursos. A dependência de doações e destinações ao FNCA, por serem recursos demasiadamente incertos, pode comprometer a execução do plano de ação e de aplicação elaborados pelo CONANDA e a consecução dos objetivos desse Sistema.

5.4.2. Regionalização da execução do FNCA e da SNPDCA

Esses dados refletem o grau de regionalização, apresentado por Unidade da Federação (UF) beneficiada, do gasto público promovido pelo Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes (FNCA) e pela Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) no período de 1996 a 2009, lembrando que o FNCA só tem dotação orçamentária a partir de 1998.

Cabe ressaltar que as bases de dados disponibilizadas pelo IPEA, com base no SIDOR, dos anos de 1994 a 1996 e 1999 não apresentam a variável UF. Já os dados da década de 2000 foram extraídos do Siga Brasil/ Senado Federal com tal identificação.

A regionalização do gasto público se dá pela execução de alguma política de forma descentralizada, ou pela aprovação de emendas parlamentares nas leis orçamentárias anuais. Apenas uma pequena parte do total liquidado pela SPDCA e o FNCA apresenta alguma UF beneficiária.

A grande maioria dos recursos - 82,7% do que estava a cargo da SPDCA e 86,4% do total do FNCA – está alocada na UF Nacional (NA), que representa ações executadas de abrangência nacional. Esses recursos podem ser alocados de forma direta pela União, ou transferidos aos entes federados e instituições privadas sem fins lucrativos. Ainda que todas as ações sejam desenvolvidas em algum município, em algum estado, os recursos executados em nível nacional (NA) não permitem identificar a UF beneficiada.

Uma opção seria consultar as ordens bancárias de pagamento (OB), que indicam em qual UF foram executadas as ações governamentais de abrangência nacional. Mas não foi possível identificar as OB dos recursos liquidados no período. Sendo assim, não é possível identificar a regionalização dos recursos nacionais executados pelo FNCA e pela SPDCA de 1996 a 2009 nesse estudo.

O total dos valores executados pela SPDCA e FNCA no período, por UF e região beneficiada, com valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA/ IBGE para 2009, são apresentados na tabela 5 abaixo.

Tabela 5
FNCA e SPDCA por execução regionalizada no período, em R\$ milhões para 2009
1996-2009

SPDCA	NA	414,20	FNCA	NA	211,09
	NORTE	15,25		NORTE	1,62
	AC	6,24		PA	1,62
	AM	6,11		NORDESTE	12,13
	RO	0,28		AL	0,08
	RR	2,64		BA	5,41
	NORDESTE	34,19		CE	6,64
	AL	0,07		CENTRO OESTE	-
	BA	2,14		SUDESTE	12,27
	CE	6,11		MG	5,41
	MA	1,02		RJ	6,82
	PB	8,31		SP	0,04
	PE	7,80		SUL	7,11
	PI	1,02		RS	1,69
	RN	1,56		SC	5,41
	SE	6,16		TOTAL	244,23
	CENTRO-OESTE	18,52			
	GO	6,48			
	MS	6,11			
	MT	5,94			
	SUDESTE	9,11			
	MG	0,05			
	RJ	8,55			
	SP	0,51			
	SUL	9,28			
	PR	6,23			
	RS	3,05			
TOTAL	500,56				

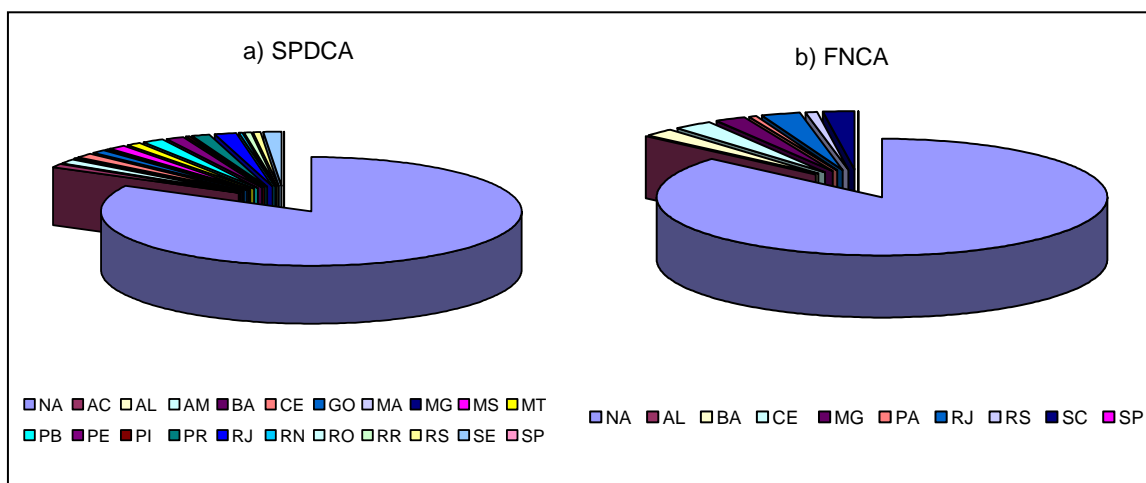
Fonte: SIDOR/ SOF (1996-2000) e Siga Brasil/ Senado Federal (2001-2009).

A região que mais recebeu recursos da SPDCA foi a Nordeste, com 39,6% dos recursos que possuíam alguma UF beneficiada, e 6,8% do total executado pela Secretaria no período. Embora a região sudeste tenha sido menos favorecida pela SPDCA, esta região foi a que mais recebeu recursos do FNCA, com 37% dos recursos executados pelo Conanda no período, seguida de perto pela região Nordeste, com 36,6% do total executado do FNCA que

apresenta UF beneficiadas. Em relação ao total executado pelo FNCA, que inclui os recursos executados de forma Nacional (NA) a região sudeste responde por 5,03% e a região nordeste por 4,97% do total.

A região menos favorecida pelo FNCA no período foi a Norte - na região sul, o Conanda aplicou mais de 4 vezes o que dedicou à região norte. Isso sem levar em conta a região Centro Oeste que não teve nenhuma ação apoiada pelo Conanda de 1998 a 2009. Esses dados levam ao questionamento se o FNCA é executado sob os critérios de distribuição da renda e combate às desigualdades sociais, ou ocasiões de violações de direitos, ou ainda, por maior proporcionalidade de projetos aprovados nos editais, ou algum outro critério que desconhecemos, visto que a região mais rica do país é a que mais recebeu recursos do FNCA. No Gráfico 12 abaixo, é possível visualizar a representatividade de cada UF no total dos valores executados pelo FNCA e SPDCA, no período de 1996 a 2009.

Gráfico 12
FNCA e SPDCA execução por UF no período, em R\$ milhões para 2009
1996-2009



Fonte: SIDOR/ SOF (1996-2000) e Siga Brasil/ Senado Federal (2001-2009).

No FNCA, a execução apresenta UF beneficiada de 2006 a 2008. Nos outros anos, os recursos do Fundo eram executados por abrangência nacional. Já a SPDCA apresenta UF beneficiárias desde 1997, um ano após a criação do DCA, com exceção dos anos de 1998 e 2001 a 2003.

Em 2006, os recursos do FNCA executados por UF, foram para a Promoção, Defesa e Garantia do Direito a Convivência Familiar e Comunitária, em Alagoas, Atendimento a Crianças e Adolescentes que tenham Direitos Ameaçados ou Violados, em São Paulo e Atendimento de Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas, no Estado do Ceará.

A partir de 2007, todos os recursos do FNCA que apresentam alguma UF como beneficiária estão no âmbito do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei. Em 2007, foram utilizados para a Construção, Reforma ou Ampliação de Unidades de Internação, e em 2008, para o Apoio a Serviços de Atendimento de Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas.

A tabela 6, apresenta os valores executados no FNCA e SPDCA por ano, no período de 1996 a 2009, em R\$ milhões para 2009.

Tabela 6
FNCA e SPDCA execução por UF, ano a ano, em R\$ milhões para 2009
1996-2009

Ano	UO	UF	R\$ milhões
1996	SDC/MJ	-	47,14
1997	SDC/MJ	NA	44,09
		GO	0,37
1998	FNCA	NA	6,06
	SDC/MJ	NA	22,18
1999	FNCA	-	7,33
	SDC/MJ	-	17,39
2000	FNCA	NA	3,62
	SDC/MJ	NA	18,92
2001	FNCA	RO	0,15
	SDC/MJ	NA	3,05
2002	FNCA	NA	40,08
	SDC/MJ	NA	6,48
2003	FNCA	NA	55,11
	SEDH	NA	14,83
2004	FNCA	NA	14,31
	SEDH	NA	23,80
2005	SEDH	NA	26,61
		MG	0,05
		RO	0,13
2006	SEDH	NA	15,17
		NA	23,88
		AC	0,18
		AL	0,07
		PR	0,12
		RN	0,04
		RR	0,73
2007	FNCA	NA	27,23
		AL	0,08
		CE	0,23
		SP	0,04
		NA	11,37
		MT	0,18
2008	SEDH	NA	36,23
		BA	5,41
		MG	5,41
		PA	1,62
		RJ	6,82
		RS	1,69
		SC	5,41
		NA	21,85
		SE	0,39
		2009	FNCA
CE	6,40		
SEDH	NA		31,28
	AC		6,05
	BA		0,11
	MT		5,76
	PB		5,76
	PE		5,76
	RJ		6,28
	SE		5,76
2009	SEDH	NA	40,94
		NA	39,99
		AM	6,11
		BA	2,04
		CE	6,11
		GO	6,11
		MA	1,02
		MS	6,11
		PB	2,54
		PE	2,04
2009	SEDH	PI	1,02
		PR	6,11
		RJ	2,28
		RN	1,53
		RR	1,91
		RS	3,05
		SP	0,51

Fonte: SIDOR/ SOF (1996-2000) e Siga Brasil/ Senado Federal (2001-2009).

À época do DCA, de 1996 a 2002, houve duas UF beneficiadas: Reforma e Adaptação de Unidades Educacionais de Reintegração de Adolescentes Infratores em Anápolis/ GO; e Construção de Unidades de Atendimento para Adolescentes em Conflito com a Lei, no Estado de Rondônia.

Em 2004, a SPDCA apresentou regionalização na ação de Apoio a Serviços de Atendimento de Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas e Egressos, no Estado de Minas Gerais; e a Ampliação da Casa do Adolescente, em Rondônia.

No ano seguinte, a SPDCA executou recursos regionalizados para Apoio a Organização de Jovens, nos Estados do Acre e do Paraná; Apoio a Unidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em Alagoas e no Rio Grande do Norte; e Apoio ao Projeto Crescer da Prefeitura Municipal de Boa Vista/ RR e a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no Estado de Roraima.

Já em 2006, a única UF beneficiária dos recursos da SPDCA foi o Estado de Mato Grosso. Houve Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescente, em Cáceres/ MT, e ao Instituto de Promoção Humana Papa João XXIII, em Cuiabá/ MT. Em 2007, Sergipe foi a única UF beneficiária do gasto regionalizado da SPDCA, com a Construção do Centro De Atendimento ao adolescente em conflito com a lei, por meio da ação de Apoio a Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de internação Restritiva e Provisória.

A partir de 2008, com o entendimento de que as unidades de atendimento ao adolescente infrator não deveriam ser financiadas pelo FNCA, mas sim pelo governo, por meio da SPDCA, todas as UF beneficiárias tiveram recursos executados por meio do Apoio a Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Semiliberdade e Internação. O Rio de Janeiro ainda teve execução de Ações Integradas de Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no âmbito do PAIR, beneficiando o Movimento de Mulheres de São Gonçalo em 2008, e todo o Estado em 2009.

Capítulo 6

Considerações Finais

Esta pesquisa sugere que, para o combate à desigualdade social brasileira de forma sustentável, é preciso:

- ⇒ Promover uma reforma tributária que amplie a progressividade do imposto de renda e que seja baseada em tributos diretos e não indiretos como atualmente;
- ⇒ Transferir recursos para as famílias em condição de pobreza extrema, acompanhados de ações estruturantes que promovam uma alteração de classe de renda dessas famílias beneficiadas de forma sustentável;
- ⇒ Respeitar o princípio da prioridade absoluta, aplicando recursos públicos prioritariamente nas políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes, visto que além de garantir impactos no presente, constrói bases para o futuro; e
- ⇒ Garantir, promover e defender os direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais da população, sem o que não é possível fortalecer a democracia e realizar as ações anteriores.

A metodologia do OCA ora apresentada se distingue das demais disponíveis, pois possibilita identificar de forma mais fácil e rápida as tendências e os gargalos no financiamento e na execução das políticas ditadas pelo ECA.

Ressalte-se que esta metodologia não abrange todo o gasto governamental voltado para o público infante-adolescente, visto que existe uma parte dos gastos públicos, não considerada no OCA, que tem impacto direto na qualidade de vida desse segmento da população. Isso se justifica pelo fato de que esta metodologia tem também o propósito de ser instrumento na ação política, de tal modo que as ações orçamentárias apresentem recorte geracional, ou seja, deem visibilidade a crianças e adolescentes no planejamento das políticas públicas. É necessário destacar no orçamento os gastos voltados ao atendimento dos direitos específicos de crianças e adolescentes, por seu caráter estratégico para o desenvolvimento

econômico e social do país e por atender ao princípio da prioridade absoluta instituído no Estatuto.

A comparação do OCA com os indicadores macroeconômicos permite afirmar que a prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas está sendo descumprida pelo governo federal, que tem destinado pequeno aporte de recursos disponíveis nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, o que caracteriza ausência de preferência na execução das políticas sociais públicas para esse segmento da população.

Os valores aplicados no OCA não atendem à evolução da população de 0 a 18 anos, visto que esta varia tanto positiva quanto negativamente e aqueles seguem em constante crescimento. Eles acompanham as variações do PIB, que impactam a arrecadação da União, mas um aumento na receita pública federal não implica maiores gastos nas políticas para crianças e adolescentes.

As aplicações de recursos nas políticas básicas assistenciais e nas políticas básicas universais que compõem o OCA passaram a receber maior importância na agenda criança e adolescente do governo federal na segunda metade da década de 2000. Já os gastos em políticas especiais eram maiores na primeira metade dessa década, quando havia foco no processo de vitimização para atendimento.

O principal programa social do governo federal, de transferência direta de renda às famílias, chamado Bolsa Família, alterou a estrutura do OCA desde sua criação em 2004. Esse programa representa quase 1/4 do OCA no período e responde pelo aumento de participação das políticas básicas assistenciais na agenda criança e adolescente do governo federal.

Quando se leva em conta o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), é possível verificar que a prioridade política do governo federal na agenda criança e adolescente foram as políticas públicas sob gestão do CONANDA e da SPDCA, ainda que a dependência de doações e destinações, principais fontes de financiamento das ações do FNCA, possa comprometer a execução do plano de ação e de aplicação elaborados pelo CONANDA e a consecução dos seus objetivos, por serem recursos incertos, cuja captação é vulnerável a variações no cenário econômico.

Dessa forma, apesar do aumento verificado da participação do OCA no gasto total do governo federal, falta muito para que as políticas públicas para crianças e adolescentes se equiparem com as políticas prioritárias, regidas pela política econômica. Ainda que se saiba que a maior parte dos recursos que atendem crianças e adolescentes no Brasil seja executada pelos municípios, a prioridade que a União tem destinado a esse público no século XXI ainda é muito pequena.

Os dados e as informações levantados no presente estudo permitem o desenvolvimento de outras linhas de pesquisa voltadas para o aperfeiçoamento dos instrumentos de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, tais como:

- análises da qualidade e do impacto do gasto público em relação aos objetivos e princípios do ECA;
- desenvolvimento de metodologias de fiscalização eficazes, eficientes e efetivas das políticas públicas para crianças e adolescentes por parte da sociedade civil e governos;
- estudos sobre as fontes de financiamento e a evolução do gasto público em diversas temáticas e outros níveis de governo, possibilitando uma comparação entre as políticas que compõem a agenda pública;
- instrumentalização da participação social em todo o processo de elaboração, execução e avaliação do gasto público, especialmente por parte dos atores municipais, das organizações não governamentais e dos conselhos de políticas públicas.
- identificação de oportunidades e desenvolvimento de novas estratégias de luta no âmbito das políticas públicas, especialmente em relação à alocação de recursos públicos nas ações orçamentárias correspondentes.

A promoção dos direitos de crianças e adolescentes em nosso país é, hoje, um grande desafio e seu enfrentamento exige a participação ativa e qualificada da sociedade civil nas instâncias mais relevantes do processo decisório de políticas públicas, como é o caso do processo de planejamento e execução orçamentária.

Vale recordar que a série histórica dos dados orçamentários que subsidiaram esta pesquisa encontra-se disponível, em meio eletrônico, no site da Fundação Bento Rubião/ RJ (www.bentorubiao.org.br) para fins de comprovação independente das informações aqui reportadas e para embasar estudos nas linhas de pesquisa acima sugeridas, entre outras.

Referências Bibliográficas

- ALEXANDRE, R. **Direito tributário esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- ARANTES, E.M.M. Proteção integral à criança e ao adolescente: proteção versus autonomia? **Psicologia Clínica**, v. 21, n.2, p. 431-450, 2009.
- ARBACHE, J.S. **Pobreza e mercado no Brasil**. Brasília: CEPAL: DFID, 2003.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- ASSIS, S.G.; SILVEIRA, L.M.B.; BARCINSKI, M.; SANTOS, B.R.S. (Orgs.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: ENSP, 2009.
- AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BANCO MUNDIAL. **O Combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana**. Brasília: Banco Mundial, Departamento do Brasil, 2001. v. 1.
- _____. **World development report: development and the next generation**. Washington: World Bank, 2007.
- BARATTA, A. La niñez como arqueología del futuro. In: BIANCHI, M.C. (comp.). **El derecho y los chicos**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1995.
- BARRERAS, A.W. Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas. **Boletim de Conjuntura Político-Social**, São Paulo: FUNDAP, n. 23, 1997.
- BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 117-147, 2006.
- _____. **Texto para discussão nº 1256: a importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **Texto para discussão nº 294: a estabilidade inaceitável – desigualdade e pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001.

BASTOS, V.L.; COSTA, T.M. (Orgs.). *Constituinte: questões polêmicas. Cadernos CEAC*, Brasília: UnB, v. 1, n. 2, 1987.

BECKER, G. **Human Capital**. National Bureau of Economic Research. New York. 1964.

_____. Investment in human capital: a theoretical analysis. **The Journal of Political Economy**, Chicago: The University of Chicago Press, v. 70, n. 5, part 2, 1962.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs. 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs. 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. **Decreto nº 794, de 5 de abril de 1993**. Estabelece limite de dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, correspondentes às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. **Decreto nº 1.196, de 14 de julho de 1994**. Dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 set. 2010.

_____. **Decreto nº 1.398, de 16 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre atribuições de inventariantes, procedimentos de inventários, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

_____. **Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. **Decreto nº 4.671, de 10 de abril de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.** Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PCCAAM. Brasília: 2007. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 1990b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente – 12 anos.** Edição Especial – Estatuto da criança e do adolescente, normativas internacionais, convenções n.ºs. 138 e 182 e recomendação n.ºs 146 e 190 – OIT, portaria nº 6/2002 – MTE. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2002.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2010.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 jun. 2010.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990d. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2010.

_____. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2010.

_____. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. **Participação social.** 1. ed. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2009.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República/ Câmara da Reforma do Estado/ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: MOG, 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2010.

BROCHIER, H. & TABATONI, P. **Économie financière.** Paris: Presses Universitaires de France, 1963.

BURKHEAD, J. **Orçamento público.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BURSZTYN, M. A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social. In: DINIZ, C.C. (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.

CABRAL, E.A. (Org.). **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral.** Recife: Cendhec, 1999.

CACCIAMALI, M.C.; FREITAS, P.S. Do capital humano ao salário eficiência: uma aplicação para analisar os diferenciais de salários em cinco ramos manufatureiros da grande São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 19., 1991. **Anais...** Curitiba: ANPEC, 1991. v. 4.

CARD, D. The Casual Effect of Education on Earnings. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Orgs.). **Handbook of labor economics.** Amsterdam: North-Holland, 1992. v. 1. p. 1801-1862.

CONANDA. **Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e conselho tutelar: orientações para a criação e funcionamento.** Brasília: CONANDA, 2007.

_____. **Resolução nº 12, de 5 de outubro de 1993.** Aprovação da minuta de Decreto dispendo sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA. Brasília: CONANDA, 1993.

_____. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006a.

_____. **Resolução nº 121, de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre regimento interno do Conanda. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006b.

_____. **Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010.

COSTA, C. Atualidade do controle social das políticas públicas no Maranhão. In: **Observatório criança: acompanhando a situação dos direitos da criança e do adolescente no Maranhão.** São Luis: CEDCA, CDMP, vol. 3, cap. 1, 2004.

COSTA, C.H. **Sistema de garantia de direitos e a política pública.** Disponível em: <<http://www.wcf.org.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

CURY, M. (coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais.** Comentários ao art. 1º. São Paulo: Malheiros, 2006.

CUSTÓDIO, A.V. **Teoria da proteção integral: pressuposto para a compreensão do direito da criança no Brasil.** Santa Catarina: UNESCO, NUPED, 2008.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **O que é a filosofia?** Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

DEODATO, A. **Manual de ciência das finanças.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1969.

DELEUZE, G.; PARNET, C. **Diálogos.** São Paulo: Escuta, p. 145-170, 1998.

DINECHIN, P. **Introducción a una crítica de los derechos del niño.** Texto síntese da tese de doutorado em Direito Público intitulada “La réinterprétation en droit interne des conventions internationales sur les droits de l’homme: le cas de l’intégration de la Convention des droits de l’enfant dans les droits nationaux en Amérique Latine. Paris: Institut des Hautes Etudes de l’Amérique latine/ Université Paris, 2006.

DOIMO, A.M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DRAIBE, S.; ARRETCHE, M. (Coords.); *et al.* Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil. **Estrategias para combatir la pobreza en America Latina: programas, instituciones y recursos.** Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 97-161.

FAGNANI, E. Tributação, equidade e financiamento do gasto social. **Cadernos do CESIT,** Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 1-4, 2008.

FALEIROS, V.P.; CRAIDY, C.M. A questão da família, do menor e do idoso. In: BASTOS, V.L., COSTA, T.M. (Orgs.). Constituinte: temas em análise. **Cadernos CEAC,** Brasília: UnB, v. 1, n. 1, 1987.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

FONTES, V. **Reflexões im-pertinentes: história e capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política (São Paulo)**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

GARCÍA, M. Um sistema de garantia de direitos - fundamentação (a). In: CABRAL, E. (Org.). **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999. p. 93-110.

GENTILI, P. O conceito de empregabilidade. In: LODI, L. (org.). **Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate**. São Paulo: Unitrabalho, 1999.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T.; GENTILI, P. (Org.). **Escola S.A.** São Paulo: CEFET/SP, 2004. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/manualusuario.html>>. Acesso em: 24 dez 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOMES, C.A.C. **O jovem e o desafio do trabalho**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1990.

GRAMSCI, A. **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAYEK, F. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política – normas e ordem**. São Paulo: Visão, 1985a. v. 1.

_____. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política – a miragem da justiça social**. São Paulo: Visão, 1985b. v. 2.

_____. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política – a ordem política de um povo livre**. São Paulo: Visão, 1985c. v. 3.

HICKMANN, C.M. **Quem financia o Estado Brasileiro?** Brasília: CFEMEA, 2006. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 9 jun. 2010.

IBGE. **Censo Demográfico**. Brasília, 2000.

INESC; ABRINQ; UNICEF. **De olho no orçamento criança**: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. São Paulo: [s.n.], 2005.

IPEA. **Brasil - o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2006a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. **Comunicado da Presidência nº 22**. Brasília: IPEA, 2009.

_____. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, DISOC, 2000.

_____. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no país**. Brasília: IPEA, 2006b.

JUND, S. **AFO – Administração financeira e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KHAIR, A. Prioridade à justiça tributária. **Cadernos do CESIT**, Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 10-19, 2008.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA, R. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 1, p. 217-272, 1980.

MACHADO JR., J.T. **Teoria e prática de orçamento municipal**. Rio de Janeiro: FGV, 1962.

MARCELLINO JÚNIOR, J. C. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**: (des)encontros entre economia e direito. Florianópolis: Habitus, 2009.

MEDEIROS, M. O estudo dos ricos no Brasil. **Econômica**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 99-128, 2005.

MUSGRAVE, R. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

NERI, M. (Coord.); *et al.* **Mapa de ativos**: combate sustentável à pobreza. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2001.

_____. **Perfil das mães brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/ibre/cps/pesquisas/maes_idade/inicio_maes.htm>. Acesso em: 23 out. 2007.

_____. **Retornos da educação no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2002.

NERI, M.; GIOVANINI, F. Negócios bancários, garantias e acesso a crédito. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.9, n. 3, p. 643-669, 2005.

NOGUEIRA NETO, W. A convenção internacional sobre o direito da criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização. **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999a. p. 29-38.

_____. **Dezesseis anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil**. Brasília: INESC, 2009.

_____. O estatuto da criança e do adolescente, princípios, diretrizes gerais e linhas de ação. In: CABRAL, E. (Org.). **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999b. p. 39-52.

_____. **Os investimentos públicos e sua adequação à normativa internacional e nacional de promoção e proteção de direitos humanos: duas décadas de direitos da criança e do adolescente, no Brasil**. Petrópolis, 2010. *Mimeo*

_____. **Tese sobre proteção jurídico social**. São Paulo: Assembléia da Associação Nacional dos Centros de Defesa, 1999c.

NUNES, A.J.A. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OSÓRIO, R. Berço de ouro: a mobilidade social dos ricos brasileiros. **Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 129-135, 2005.

PASTORE, J.; ZYLBERSTAJN, H.; PAGOTTO, C. Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980. **O que ocorreu com a família brasileira?** São Paulo: Pioneira, 1983.

PATROCÍNIO, W.P. Equidade intergeracional. **Dicionário de direitos humanos**. Brasília: ESMPU, 2010. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2010.

PEREIRA, P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PIERUCCI, F.A. Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na constituinte. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 104-132, 1989.

PINHEIRO, A. **Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade**. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

_____. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, 2004.

PINHEIRO, M.F.S. Educação, constituições e constituinte. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 29-53, 1986.

_____. **O público e o privado na educação brasileira: um conflito na constituinte 1987-1988**, 1991. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

PIOLA, S.F.; VIANNA, S.M.; SANTANA, J.C.; PINHEIRO, V. **Orçamento da criança: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996**. Brasília: UNICEF, 1996.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2006**. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

_____. Tributação que aprofunda a desigualdade. **Cadernos do CESIT**, Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 5-9, 2008.

PORTO, P.C.M. Um sistema de garantia de direitos – interrelações (b). In: CABRAL, E. (Org.). **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999. p. 111-125.

RAMIRO, R. **Economia solidária e turismo: uma avaliação da experiência de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo na Região Nordeste do Brasil**. Brasília: AECID, IABS, 2009.

RAMOS, L.; VIEIRA, M.L. A relação entre educação e salários no Brasil. **A Economia Brasileira em Perspectiva 1996**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. p. 493-510.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil**. Estatísticas Tributárias, vários números. Brasília: Coordenação-Geral de Política Tributária, 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 9 jun. 2010.

_____. **Instrução Normativa nº 197, de 10 de setembro de 2002**. Dispõe sobre as multas aplicáveis aos casos de atraso, falta de apresentação e irregularidades no preenchimento da Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (Dirf). Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. **Instrução Normativa nº 258, de 17 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto de Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos investimentos em obras audiovisuais e nas doações e patrocínios de projetos culturais. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. **Instrução Normativa nº 267, de 23 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre os incentivos fiscais decorrentes do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSENO, R. O ECA e a convenção sobre os direitos da criança. In: ANCED. **15 olhares sobre os 15 anos do ECA.** São Paulo, 2005. p. 17-22.

SADECK, F. **Análise do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 sob uma perspectiva de promoção da igualdade.** Brasília: CFEMEA, 2009a.

_____. **Metodologia para avaliação, acompanhamento e monitoramento do orçamento criança e adolescente.** Relatório final. Brasília: INESC: ABRINQ: UNICEF, 2004.

_____. Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente. In: ASSIS, S.G.; SILVEIRA, L.M.B.; BARCINSKI, M.; SANTOS, B.R.S. (Orgs.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente.** Rio de Janeiro: ENSP, 2009b, p. 255-286.

SADECK, F; REIS, S. **O PLDO 2011 e as políticas para as mulheres.** Brasília: CFEMEA, 2010. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

SALINAS, D. O Estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: LAURELL, A.C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SALVADOR, E. Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais. **Cadernos do CESIT,** Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 20-26, 2008.

SANTOS, R. **Plano plurianual e orçamento público.** Curso de especialização em gestão pública. Curitiba: Universidade Aberta do Brasil, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, F. (Orgs.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 21-42.

SAVE THE CHILDREN. **Convenção sobre os direitos da criança.** Texto aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Rio de Janeiro: Walprint, 2002a.

_____. **Programação baseada nos direitos da criança:** como aplicar a abordagem fundamentada nos direitos da criança na programação – um manual para os membros da Aliança Internacional Save the Children. Rio de Janeiro: Walprint, 2002b.

SCALON, M.C. Comentário sobre o texto de Marcelo Medeiros: entendendo a riqueza para combater a pobreza. **Econômica:** Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 137-141, 2005.

SCHULTZ, T. **Investment in human capital.** New York: The Free Press, 1971.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, M.O.S. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, p. 233-253, 2003.

SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, P. **Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição da renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOARES, F.V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. **Texto para discussão nº 1228: Programas de transferência de renda no Brasil – impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2006.

STOTZ, E.N. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, V.V.; STOTZ, E.N.; ALGEBAILLE, E.B. (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, ENSP, p. 53-72, 2005.

THÉRY, I. Novos direitos da criança - a poção mágica? In: Altoé, S. (Org). **A Lei e as leis: Direito e psicanálise**. Rio de Janeiro: Revinter, 2007. p. 135-161.

UNICEF. **Progress for children – a report card on gender parity and primary education**. New York, n. 2, 2005.

_____. **Sistema de Monitoramento do Investimento Criança (SimIC)**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.investmentocrianca.org.br>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

VALLA, V.V. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, V.V.; STOTZ, E.N.; ALGEBAILLE, E.B. (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, ENSP, 2005. p. 33-52.

VARIAN, H.R. **Microeconomia: princípios básicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

VEIGA, J.E. **Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

*Anexo****ORÇAMENTO PÚBLICO PARA ATUAÇÃO POLÍTICA EM PROL DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES***

O orçamento público tem tudo a ver com a nossa vida, o nosso dia-a-dia. Quando compramos alimentos, como pãezinhos ou arroz, pagamos as contas de luz ou de água, pegamos um ônibus ou abastecemos o carro, ou mesmo quando colocamos créditos ou pagamos a conta do telefone celular, estamos transferindo parte do dinheiro que recebemos para o governo. Também transferimos recursos para o governo quando adquirimos bens patrimoniais, como veículos automotores, imóveis, ou ainda quando recebemos salário acima de um teto de isenção estipulado pelo governo.

É com o dinheiro que esperam receber da população que os governantes estimam e definem seus gastos todos os anos. Uma parte dos recursos é gasta em nosso benefício, pois somos usuários 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 ou a contratação de mais atendentes para postos do INSS.

O orçamento público é fundamental para as políticas públicas, pois só há disponibilidade de recursos para a construção de um hospital, por exemplo, se houver previsão orçamentária. Os recursos arrecadados pelo Estado, para serem executados precisam estar previstos no orçamento público. Só podem receber recursos públicos as políticas públicas que estejam autorizadas na lei orçamentária. O tamanho do orçamento público depende da arrecadação, da receita do governo. Quanto mais se arrecada com os tributos, mais recursos serão aplicados em políticas públicas.

A importância do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social. O orçamento público indica quais direitos de crianças e adolescentes estão previstos, quais obras serão prioritárias, qual promessa de campanha será cumprida, qual reivindicação popular será atendida.

A.1. O que é o orçamento público

Depois de ampla negociação entre o governo e própria administração pública, entre o Poder Executivo e os outros Poderes, entre o governo e a sociedade e entre o Poder Legislativo e a sociedade, 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 pelos tributos, pagos pela população. Assim, cada município possui um orçamento municipal, cada estado possui um orçamento estadual e o governo federal possui o orçamento da União.

A elaboração do orçamento é obrigatória, de acordo com o art. 165 da Constituição Federal. 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, no caso do município, nas Assembléia Legislativa, no âmbito estadual e no Congresso Nacional, quando se tratar da União. O resultado dessa discussão é a votação de um projeto de lei, que deve ser enviado de volta ao Poder Executivo para ser transformado em lei – a Lei Orçamentária – que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, para pagar os credores, para fazer investimentos, enfim, na execução das políticas públicas.

Na lei do orçamento são estimadas todas as receitas que o governo espera receber e fixadas todas as despesas que o governo pretende realizar no ano seguinte. Em 2010, os governantes fazem o orçamento de 2011; em 2011, devem elaborar o de 2012; em 2012, vão fazer o de 2013 e assim sucessivamente.

O orçamento demonstra o programa de trabalho de toda a 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, investimentos em infra-estrutura, etc.

Os gastos não previstos na lei orçamentária não poderão ser realizados. Nenhum governo pode construir uma escola ou um centro esportivo, ajudar famílias carentes ou aumentar o salário dos professores, por exemplo, se não estiver autorizado pelo orçamento a aplicar recursos nessas áreas.

A.2. Funções do orçamento público

O orçamento público possui funções, características essenciais instituídos pela Constituição Federal de 1988 que podem promover os direitos humanos e combater as desigualdades sociais. A atuação da sociedade civil e dos conselhos de políticas públicas é

fundamental para garantir que as funções do orçamento sejam cumpridas, por meio da participação e fiscalização das políticas públicas. A seguir, apresentamos as principais funções e características do orçamento público:

Negociação política: os interesses em torno do planejamento do orçamento público, meio pelo qual as políticas públicas devem ser executadas, são diferentes e até conflitantes. O que é prioritário para uns pode ser supérfluo para outros. Algumas pessoas querem mais creches, mais universidades e melhores salários para os/as professores/as. Outras desejam transporte escolar passando bem pertinho da casa delas, mais espaços de lazer e postos de saúde com médicos/as nos finais de semana. Muitas querem criar empregos e baratear o preço dos remédios. Para outras, é prioritário reduzir impostos e investir na área social. Sendo assim, 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.

A negociação política na construção da agenda pública é uma brecha também para a participação social ajudar a elencar as prioridades na agenda governamental. Por isso, a população e os conselheiros devem ficar atentos às decisões sobre os recursos públicos, intervindo no processo orçamentário para defender as demandas e propostas em prol da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes do seu município.

Planejamento: além de ser uma lei que envolve receitas e despesas, o orçamento público é um plano de trabalho, com definição de prioridades, metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo, com base em uma estimativa de arrecadação, planeja como realizará os gastos em políticas públicas. Isso garante que os serviços e as obras em andamento tenham continuidade ao longo do ano, prevenindo cortes repentinos em programas sociais ou atrasos no pagamento de salários, por exemplo. Os objetivos e metas planejados no orçamento público são para, no máximo, 4 anos.

Distribuição de renda: 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, da organização e pressão da sociedade e dos conselhos, pois melhorar a distribuição de renda e garantir a justiça social significa, em muitos casos, contrariar interesses de grupos e setores poderosos mais preocupados em adquirir lucros privados em vez de ganho público, para toda a sociedade.

Assim, quando o governo decide aplicar uma fatia maior dos recursos em benefício apenas 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. A atuação dos conselheiros deve garantir que a educação chegue a todos os lugares e seja de boa qualidade.

Democracia: em um regime democrático, nenhum governante pode decidir sozinho em que gastar os recursos públicos. Lembrem-se que o dinheiro é público! Sendo assim, as decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos envolvem as esferas de democracia representativa, como o Executivo e o Legislativo, e de democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas e a própria sociedade, que tem o dever de fiscalizar como sua contribuição está sendo aplicada, seja através de ações individuais, seja através da integração com outros cidadãos, com a comunidade.

Transparência governamental/ Direito à informação/ Controle social: o orçamento público – seja municipal, estadual ou federal – é público! Qualquer pessoa pode e deve 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. O art. 48 e o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF garantem o direito à participação social nas discussões para a elaboração e aprovação do orçamento público.

Na União, o Senado Federal disponibiliza as informações orçamentárias pelo sistema Siga Brasil, com acesso livre via internet. Quando esses dados não estão disponíveis na internet ou em outros meios de informação, é preciso entrar em contato com a Secretaria de Planejamento (ou o órgão responsável pela elaboração do orçamento em sua localidade) para se informar sobre a modalidade de consulta.

A transparência e a participação favorecem o controle social das políticas públicas e a qualidade do gasto público em busca de maior efetividade dessas políticas. As informações orçamentárias podem ser adquiridas tanto no legislativo, quanto no executivo. Não é possível realizar uma atuação política sobre o orçamento público sem conhecê-lo. Além de conhecer o conteúdo do orçamento e de se organizar para participar de sua elaboração e discussão, a sociedade e os conselhos podem e devem acompanhar sua execução (a aplicação dos recursos), evitando o desperdício e desvio de dinheiro público e garantindo a prioridade absoluta na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes

Muitas vezes é necessário fazer muita pressão política para se ter acesso às informações necessárias à participação e ao controle social. Esse direito é imprescindível para que haja democratização do processo orçamentário, participação e controle social. Sem acesso à informação, torna-se impossível monitorar e controlar os gastos públicos.

Força de lei: o orçamento público, apesar de ser uma lei, possui caráter autorizativo, isto é, o governo não é obrigado a aplicar todos os recursos reservados para uma determinada política pública, ou mesmo não aplicar nenhum centavo em alguma política pública que não tenha obrigação legal de alocação de recursos, como educação e saúde, por exemplo. Portanto, incluir uma reivindicação no orçamento de sua cidade não é garantia de que essa obra sairá do papel. Isso também ocorre nos estados e no País.

Por causa disso, muitas vezes os chefes do poder executivo (prefeitos, governadores e o presidente) usam o orçamento como “moeda de troca”, liberando verbas ou aprovando a execução de obras e atividades de interesse de vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores em troca de apoio aos projetos governamentais. Ou seja, favorecendo a política da “compra de apoios”, “troca de favores”, que na maioria das vezes beneficia mais aos políticos do que à população.

É preciso que a sociedade e os conselhos se articulem e busquem estratégias de pressão política para que as políticas para a infância e adolescência sejam executadas. Para cumprir a função de distribuição e de alocação eficiente de recursos do orçamento público é necessária uma participação social qualificada, capaz de pautar as ações dos governos e não ser capturada, ou ter sua luta sequestrada pelos órgãos, ou organismos nacionais ou internacionais, para que os objetivos das políticas públicas sociais, em especial para crianças e adolescentes, sejam atingidos.

A.3. Princípios do orçamento público

O orçamento público também obedece a um conjunto de normas chamado “princípios orçamentários”. Esses princípios constam na Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece as regras gerais para a elaboração e o controle do orçamento da União, dos estados e dos municípios.

A sociedade, os conselhos dos direitos e tutelares devem atuar de modo a garantir esses princípios. Assim, é favorecido o controle social, qualificada a participação social no orçamento público e garantida a priorização de políticas para crianças e adolescentes. Os princípios preconizados são:

Unidade - Cada cidade, cada 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 poderes, 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 na lei orçamentária, com suas respectivas dotações (verbas) para o período de um ano.

Anualidade ou Periodicidade – A Lei Orçamentária tem um "prazo de validade", ou seja, o orçamento fica em vigor por um período limitado de tempo. 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. A única lei orçamentária com validade maior que um ano é o Plano Plurianual, que vigora por quatro anos, como será visto mais adiante.

Exclusividade – Determina que 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 os exercícios financeiros.

Legalidade - O orçamento anual precisa se transformar em lei (de caráter autorizativo), caso 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 a sanção do chefe do Executivo e publicação no Diário Oficial.

Publicidade - Como o próprio nome diz, o orçamento público 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 da 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. O governo não gera lucro, nem pode gastar mais do que arrecada.

Participação - Esse princípio fundamenta as práticas que são utilizadas por algumas administrações municipais que adotaram a gestão participativa, de acordo com o art. 44 da Lei nº 10.257, de 10/07/2001 – Estatuto das Cidades. É o chamado Orçamento Participativo!

Nos âmbitos estadual e federal não é obrigatória a observância do princípio da gestão participativa. O principal motivo está no fato de tal princípio pertencer ao âmbito de competência municipal (art. 182 da Constituição Federal), caracterizando um de seus instrumentos de execução da política de desenvolvimento urbano em nível local.

Contudo, ainda que não haja determinação legal que obrigue estados e a União a adotar o orçamento participativo, a participação social na elaboração e execução das políticas públicas é assegurada pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal nessas esferas, além dos municípios.

A.4. Os valores em disputa

Os números do orçamento são tão grandes que muitas vezes é difícil imaginar o que representa tanto dinheiro. Todos esses recursos, no entanto, não são usados para uma única despesa. Eles existem para cobrir todos os gastos de todos os poderes, órgãos e entidades da administração pública. As despesas públicas contempladas em qualquer orçamento público são divididas em dois tipos: as obrigatórias e as discricionárias.

As **despesas obrigatórias** são aquelas previstas em lei, constituem obrigações constitucionais ou legais do governo, ou seja, representam um gasto vinculado a determinado fim. Não são condicionadas às escolhas políticas dos governantes.

A maioria dos recursos públicos previstos no orçamento já está comprometida com essas despesas obrigatórias, como salários dos funcionários públicos; repasses obrigatórios para estados e municípios; e, principalmente, o refinanciamento, os juros, encargos e a amortização da dívida pública. O governo pode até ser punido caso não as cumpra.

Algumas despesas com políticas sociais, como saúde, educação e previdência social, também constam na relação das despesas obrigatórias. Elas são descritas na Constituição Federal, resultado de muita luta dos movimentos e da sociedade civil organizada.

Já as **despesas discricionárias** são despesas não obrigatórias em que o governo pode aplicar os recursos como e se quiser. No entanto, com tantas despesas obrigatórias que tornam

o orçamento público bastante rígido, sobra pouco recurso para ser aplicado em despesas discricionárias - cerca de 1/12 do orçamento federal nos últimos anos. Sendo assim, as despesas discricionárias são alvo de muitas disputas entre interesses, na maioria das vezes, opostos.

Grande parte das políticas públicas para infância e adolescência representa despesas discricionárias, apesar de o ECA garantir a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na execução das políticas públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Isso aumenta a responsabilidade da sociedade e dos conselhos na efetivação dos direitos individuais e coletivos e na promoção de qualidade de vida dos moradores de sua comunidade e de sua cidade.

A.5. O ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, por meio do qual os orçamentos são elaborados, discutidos, aprovados, executados, avaliados e julgados. A partir da Constituição Federal de 1988, o ciclo orçamentário público passou a ser regido por três leis compatíveis e harmônicas que se relacionam entre si: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O papel dessas três leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento para assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas.

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 para a elaboração e aprovação das leis orçamentárias. No caso federal, os prazos são estipulados pelo art. 35, § 2º, ADCT, da Constituição de 1988. Os prazos dos estados são definidos na Constituição Estadual e no regimento interno da Assembléia Legislativa. Já os prazos dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Plano Plurianual – PPA

O PPA constitui o planejamento estratégico de médio prazo do governo, visto que o planejamento de longo prazo é representado pelos planos nacionais de políticas públicas e pela adoção dos tratados e acordos internacionais, dentre outros. Ele deve compreender, de acordo com a Constituição Federal, art. 165 §1º, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, de forma regionalizada.

A Lei do PPA define as políticas públicas que o governo está autorizado a executar para um período de quatro anos. Qualquer promessa de campanha, para que tenha a possibilidade de ser concretizada deve estar prevista no PPA. Se uma política não está prevista no PPA ela não pode vir a ser contemplada pelas outras leis do orçamento, ficando impossibilitada de receber recursos públicos.

A única exceção para que uma política pública venha a receber recursos públicos sem estar prevista no PPA, são três casos extraordinários, de impossibilidade de planejamento, mas que requerem uma ação governamental emergencial: calamidade pública, comoção social ou guerra. Esses exemplos serão apresentados e discutidos na parte A.7 mais a frente, sobre a execução orçamentária.

O PPA é válido por quatro anos - é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do executivo e vigora até o primeiro ano do próximo mandato. Mesmo em caso de reeleição, o chefe do executivo deve elaborar nova proposta de PPA, para os próximos quatro anos.

Portanto, quando há eleições, no início do mandato vale o Plano Plurianual elaborado e aprovado pelo governo anterior. Isso garante a continuidade política e administrativa das políticas públicas evitando uma parada na execução de recursos em períodos pós-eleições.

Em 2007, por exemplo, o presidente e os governadores eleitos em 2006 elaboraram o PPA para o período de 2008 a 2011. Em 2009, os prefeitos eleitos em 2008 elaboraram o PPA que vai vigorar entre 2010 e 2013.

É muito importante que a sociedade e os conselhos consigam influenciar as políticas públicas para crianças e adolescentes desde a elaboração do PPA, cobrando do chefe do executivo e do legislativo que as prioridades políticas para essa faixa etária sejam incorporadas ao orçamento e atendidas com a disponibilidade de recursos públicos.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO, de acordo com a Constituição Federal, art. 165 §2º estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, ou seja, lista as políticas públicas mais importantes a serem realizadas no ano seguinte, definidas a partir do Plano Plurianual vigente; orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual pelo Executivo e sua discussão e votação pelo Legislativo; dispõe sobre alteração na legislação tributária; e ainda, estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento, que são órgãos governamentais responsáveis pela cooperação financeira, técnica, científica e tecnológica visando diminuir desequilíbrios ou desigualdades entre os estados e/ou determinadas regiões.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, obriga a LDO a também trazer informações sobre a política econômica do governo. Isso deixou a LDO bastante

generalista e excessivamente técnica, pois traz informações sobre indicadores fiscais como juros, dívida pública e resultados financeiros que indicam para o mercado a saúde econômica do país.

A LRF 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 2 anos) sem que haja uma fonte segura de receitas. A LRF não trata do desenvolvimento social, do combate às desigualdades ou do atendimento às necessidades da população, apesar de trazer mecanismos de participação e controle social como visto anteriormente. O que realmente 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.

Então, apesar das dificuldades de entendimento, a atuação da sociedade e dos conselhos sobre a LDO, essa participação é importante para garantir que políticas sejam consideradas prioritárias pelo governo e que possuam regras de avaliação, garantir canais de participação para a discussão do orçamento público e a prestação de contas e disponibilidade de informações que auxiliem o controle social e o monitoramento das políticas públicas

Lei Orçamentária Anual – LOA

É nessa lei que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. O governo define no Projeto de Lei Orçamentária Anual as políticas e prioridades contidas no PPA e na LDO, com as metas físicas e financeiras que deverão ser atingidas a cada ano.

A LOA disciplina todas as ações do governo, por isso, é considerada a lei orçamentária mais importante. Todo o processo de planejamento e priorização de políticas públicas deve estar refletido na LOA.

A Lei do Orçamento Anual é composta por três esferas de gasto público por determinação da Constituição Federal. Esse conjunto de documentos forma o orçamento anual e possibilita uma visão completa dos recursos e das despesas governamentais:

Orçamento fiscal: traz as despesas dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, exceto nas políticas de saúde, previdência social e assistência social;

Orçamento da seguridade social: traz as despesas com saúde, previdência e assistência social. Tais despesas não ocorrem apenas nos órgãos e entidades de saúde, previdência e assistência, mas em praticamente todos os órgãos e entidades do governo;

Orçamento de investimento das empresas estatais: apresenta as despesas com investimento (obras e equipamentos) das empresas em que o governo detenha maioria do capital social com direito a voto e sejam dependentes de repasses do Tesouro para sua operação. As demais despesas, como salário de funcionários/as e manutenção de atividades das estatais, não são previstas na Lei Orçamentária - elas estão compreendidas na contabilidade das próprias empresas estatais. As empresas públicas e as sociedades de economia mista que não dependem de recursos públicos para funcionarem não fazem parte do orçamento público.

A sociedade e os conselhos podem participar da elaboração da LOA para que sejam garantidos recursos suficientes para as políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes. Para a garantia desses recursos, você pode buscar articulação com o legislativo para apresentar e assegurar a aprovação de emendas no processo de discussão e votação da LOA, ou ainda com o executivo, por meio dos conselhos ou da própria estrutura governamental para já no planejamento da LOA essas políticas serem contemplada com recursos públicos suficientes para atingir seus objetivos.

As políticas públicas alocadas na lei orçamentária são identificadas por meio de três classificações orçamentárias básicas, que informam quem executa, em que área governamental é executada e quais políticas públicas serão executadas:

Classificação institucional: informa a quem se atribuem as dotações orçamentárias e a responsabilidade pela execução dos recursos públicos, onde estão alocados os recursos para a execução das políticas. Obedece a critérios político-administrativos de cada ente da federação, na constituição dos governos, determinados por Órgãos e Unidades Orçamentárias (UO). Sendo assim, cada unidade da federação possui seus códigos e classificação institucional distinta.

Classificação funcional: identifica a área de governo às quais a despesa está atrelada. Compreende as categorias de função e subfunção. A função é o maior nível de agregação da despesa, indica em que área está a UO responsável pela execução de determinada política pública. A subfunção identifica a área de governo que será executada a política pública. Sendo assim, a subfunção não é vinculada à uma única função. As funções e subfunções são definidas para todos os entes da Federação na Portaria nº 42/ 1999.

Classificação programática: representa as políticas públicas orçamentárias. Indica quais os objetivos de governo a serem atingidos, quais os desafios que serão enfrentados e as estratégias para tanto. A classificação por programas tem por finalidade agregar as ações que, uma vez executadas, contribuirão para a obtenção de resultados e a consecução de

determinado objetivo. O programa é o elemento central de organização da ação governamental, no qual se definem determinados objetivos a serem atingidos e os correspondentes indicadores de desempenho.

Os programas que compõem o orçamento anual são os mesmos definidos no Plano Plurianual, o que faz dessa categoria elo fundamental entre o planejamento de médio prazo e os planos de trabalho de curto prazo.

Cada programa integra certo número de ações, que podem ser de três tipos: projeto, atividade ou operação especial. Projeto é um conjunto de operações limitadas no tempo ou seja, com início e fim definidos, visando à criação de produtos ou processos voltados para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental. Atividade é o conjunto de operações executadas contínua e permanentemente, ou seja, não têm data de término definida, visando à manutenção da ação governamental. Já as Operações Especiais são as despesas constantes do orçamento que não se enquadram em nenhuma das categorias acima, por não resultarem em produto ou na prestação direta de bens ou serviços, como o pagamento de juros, aposentadorias ou realizar transferências.

A.6. O processo orçamentário

Diz respeito às etapas de como o orçamento é elaborado, discutido e aprovado e como a execução de suas ações é fiscalizada e avaliada. Cada poder tem um papel específico nesse processo: ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los; ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e julgar as contas apresentadas pelo Executivo. Os Tribunais de Contas também são encarregados da fiscalização e do julgamento das contas públicas. Um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Cada um de nós também tem obrigações e direitos no processo orçamentário. É questão de se preparar para participar, expondo suas propostas e reivindicações. É muito importante que a sociedade e os conselhos acompanhem a elaboração do orçamento no executivo e as alterações no orçamento promovidas pelo legislativo. Se a política pública para crianças e adolescentes não estiver devidamente contemplada no orçamento, sua execução será sempre insatisfatória. O acompanhamento da execução orçamentária permite maior responsabilização do poder público, qualidade na implementação das políticas públicas e inibe desvios e indícios de corrupção.

As quatro etapas do processo orçamentário serão destacadas a seguir: a elaboração do projeto de lei, a etapa de discussão/votação do projeto de lei; a execução orçamentária e financeira; e a avaliação e o controle das despesas realizadas.

Elaboração

A elaboração do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo; nenhum outro Poder pode propor tais leis no Brasil. 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, como será visto no próximo ponto.

A participação da sociedade e dos conselhos, neste momento, assegura que as políticas públicas sejam montadas pelo executivo de forma a atender aos direitos de crianças e adolescentes, assegurando que as reivindicações sociais estejam contempladas no orçamento público.

Ainda não há normas específicas para a elaboração do PPA e da LDO, pois a Constituição Federal, ao regulamentar estes instrumentos, determinou que suas regras fossem fixadas em uma lei complementar. Até hoje, no entanto, tal lei não foi votada pelo Congresso Nacional. Essa lei complementar substituirá a Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece as normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual e execução orçamentária em todos os âmbitos governamentais: municipal, estadual e federal.

Geralmente, o processo de elaboração é dirigido pela Secretaria de Planejamento (Seplan), com base no levantamento enviado por todas as outras secretarias, que apontam as necessidades de gastos de cada área sob sua responsabilidade. Cabe à Seplan compatibilizar a demanda por recursos com o total da receita que o governo espera arrecadar.

Ao elaborar a proposta, a Seplan 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. Os poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas também enviam suas propostas à Seplan para serem integradas ao orçamento geral.

O chefe do poder Executivo conta com uma equipe de assessoria política e técnica para definir a proposta de orçamento. É importante que essa assessoria conheça a realidade econômica e social do país, do estado ou do município. Ela precisa saber de onde vem a receita, como calcular a arrecadação e como distribuir os recursos de acordo com as demandas de cada área e os objetivos e metas governamentais.

Os conselhos de direitos têm o papel de garantir que seu plano de ação e as diretrizes e metas elencadas como prioritárias para as políticas sociais públicas destinadas a crianças e adolescentes sejam contempladas nas leis orçamentárias. Cabe aqui apresentar o exemplo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que participou ativamente da discussão do PPA 2008-2011 do governo federal. O Conanda determinou as diretrizes das políticas para infância e adolescência que deveriam ser incluídas no PPA, como a inclusão do Sinase, do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, dentre outras.

O Conselho Estadual de Minas Gerais também conseguiu resultados positivos na participação na elaboração do PPA estadual, chamado de Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG). Desta forma, houve a priorização da criança e do adolescente na agenda governamental refletida em recursos e políticas públicas.

Discussão e aprovação

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.

Este poder tem um papel muito importante no orçamento público. Os parlamentares podem apresentar emendas, individual ou coletivamente, ao projeto original e modificá-lo de acordo com seus interesses, como representantes da população. No caso da LOA, eles podem, por exemplo, modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária prevista para cada órgão ou entidade pública.

No entanto, qualquer alteração precisa obedecer a algumas regras: não se pode 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; as alterações devem ser compatíveis com as disposições do PPA e da LDO; deve-se respeitar os limites de valor para as emendas individuais e coletivas e não é permitido cancelar despesas com pessoal, transferências constitucionais, juros, encargos e amortização da dívida pública. Os recursos da seguridade social só podem ser realocados dentro da própria seguridade, já os recursos fiscais podem ser alocados em qualquer política pública.

Após a aprovação do Legislativo, a proposta volta ao Executivo para sanção ou veto às emendas incluídas pelos parlamentares. Caso haja veto, ele é apreciado pelo Legislativo, podendo ser mantido ou derrubado.

Vale ressaltar que durante o processo de discussão e votação, a sociedade e os conselhos de direitos e tutelares podem se articular com parlamentares para apresentar emendas ao orçamento, visando aumentar a previsão de recurso na política pública escolhida por seu grupo, ou ainda para garantir que ela não tenha seus valores previstos reduzidos. Essa prática, normalmente, traz enorme ganho social, pois possibilita a alocação de recursos para a garantia e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, a decisão sobre o que é ou não prioritário não fica apenas nas mãos do poder executivo.

Em relação ao orçamento de 2007, votado em 2006, o Conanda articulou com organizações da sociedade civil e a Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente do Congresso Nacional a apresentação de uma emenda de R\$ 1 bilhão de reais para a garantia de atendimento das creches pelo Fundeb. Até então, a Proposta de Emenda à Constituição/PEC do Fundo da Educação Básica/Fundeb passava por discussões para inclusão das creches no texto da lei. O Conanda percebeu, no entanto, que sem recursos não seria possível que as creches fossem atendidas, ainda que fossem contempladas no texto da lei. Com esse importante passo na alocação de recursos, as creches puderam fazer parte do Fundeb, inclusive com a previsão de recursos para seu financiamento.

Ainda com todo o aparato legal e interesse envolvido, nem sempre o poder Legislativo consegue apreciar e votar o projeto enviado pelo poder Executivo dentro do prazo constitucional – o encerramento da sessão legislativa.

Em todas as esferas de governo, o Legislativo não entra em recesso até a aprovação do orçamento. No entanto, a Constituição não diz o que acontecerá se a lei não for sancionada até o dia 31 de dezembro (como sabemos, a LOA deve entrar em vigor em 1º de janeiro).

Por isso, diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) têm estabelecido regras para a execução provisória do orçamento até que este seja votado e sancionado. Algumas LDO 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 despesas consideradas inadiáveis, como transferências constitucionais, pagamento de pessoal e de juros e encargos de dívidas.

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.

Execução

Depois que a LOA é publicada no Diário Oficial e entra em vigor, a administração pública começa a executar o orçamento, ou seja, passa a realizar as atividades programadas e a aplicar o dinheiro de suas dotações orçamentárias. Até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira de execução e alocação de recursos nas políticas públicas, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com a criação do cronograma mensal de desembolso, o governo ajusta o ritmo de execução do orçamento ao fluxo dos recursos, mantém o equilíbrio entre receita e despesa e garante verba em tempo hábil às unidades administrativas, com vistas a melhorar a execução de seu programa de trabalho. É o respaldo jurídico ao modelo econômico neoliberal hoje vigente no país, dirigido ao ajuste das contas de União, estados e municípios e não ao combate às desigualdades sociais e à promoção dos direitos humanos.

Os órgãos e entidades da administração pública devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nas políticas públicas nada além do autorizado pelo orçamento. A cada dois meses, o Executivo reavalia as estimativas de receitas e despesas, para verificar se as metas fiscais previstas na LRF e na LDO serão cumpridas.

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 então, podem aumentar a autorização para a despesa mediante excesso de arrecadação, ou para alterar ou inserir uma nova prioridade no orçamento.

Todos podem ter acesso a relatórios periódicos da execução orçamentária, elaborados pelo Executivo. De posse dessas informações, é possível acompanhar a liberação dos recursos e propor alterações para adequação do orçamento público às necessidades de crianças e adolescentes, até a alteração de prioridades na agenda do governo no decorrer do ano. A sociedade e os conselhos podem também acompanhar a execução orçamentária para avaliar os impactos e quais possíveis alterações devem ser feitas na execução das políticas públicas de modo a contemplar a realidade social enfrentada por crianças e adolescentes no país, nos estados, ou nos municípios.

Controle

Após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas e das despesas executadas ao longo do ano que será

analisado Legislativo e pelo Tribunal de Contas. Essa prestação de contas é pública, acessível a todo e qualquer cidadão e não apenas aos órgãos de fiscalização e controle do próprio governo, portanto pode encontrada no legislativo, no Tribunal de Contas ou ainda na SEPLAN, ou outro órgão responsável pelo orçamento em sua esfera de atuação.

Os órgãos do governo que executam o orçamento, assim como quem recebe os recursos públicos, estão sujeitos à fiscalização no decorrer da execução orçamentária. Eles devem prestar contas de suas realizações e gastos periodicamente. Essa fiscalização também é chamada de controle.

O controle feito pelo poder público se chama controle oficial e se divide em controle interno e externo. O controle interno é feito pelos órgãos da administração direta, pelo próprio Executivo, ou órgão que for responsável pela execução orçamentária. O controle externo é feito pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Outro importante tipo de controle é o controle social, realizado pela sociedade e pelos conselhos de políticas públicas.

Um importante parceiro no controle social é o Ministério Público (MP). O MP não discute, não vota nem aprova o orçamento. Porém, pode ser acionado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social, ou mesmo se as informações orçamentárias não forem disponibilizadas, ou negadas para a população. O MP age como o fiscal da lei, garante que a lei seja cumprida.

Se a lei do orçamento está sendo executada de maneira equivocada, o MP possui mecanismos para impor a correta aplicação dos recursos. O MP pode atuar por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ou ainda por ação civil pública, que é aplicada para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais.

A parceria entre os conselhos de direitos e o MP tende a gerar muitos resultados. Na VI Conferência Nacional da Criança e do Adolescente realizada em 2005 em Brasília, em virtude da pressão exercida pelos conselheiros da sociedade civil, o MP ameaçou entrar com uma ação civil pública para garantir o descontingenciamento dos recursos federais da área da infância a cargo da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). O entendimento era de que o contingenciamento feria o disposto no art. 4º, parágrafo único, alínea d, visto que os recursos não estavam sendo aplicados privilegiadamente em políticas destinadas a crianças e adolescentes.

Com a ameaça do MP de entrar com a ação civil pública, os conselheiros governamentais articularam junto à Presidência da República e ao Ministério do Planejamento a liberação dos recursos em questão. Os recursos foram disponibilizados ainda durante a

realização da conferência, não havendo a necessidade de entrar com o aparato jurídico da ação civil pública.

A.7. A execução orçamentária

Para o monitoramento e controle das políticas públicas é muito importante ter acesso às informações da execução do orçamento público. São essas informações que dizem se algum dinheiro já foi disponibilizado, se o serviço está sendo prestado, como está o andamento da obra pública.

A execução do orçamento consiste em um processo no qual se programam e se realizam as despesas previstas, levando-se em conta a disponibilidade de recursos e o cumprimento das exigências legais para a realização de despesas. Como o orçamento público é uma lei autorizativa, não há obrigatoriedade de execução das ações nele previstas. A execução do orçamento implica a revisão de prioridades e enfrenta a capacidade administrativa e executiva de cada órgão e poder, em qualquer nível da federação. Por isso, a sociedade e os conselhos devem participar, acompanhar os relatórios de execução disponibilizados pelo Executivo e garantir que os objetivos das políticas públicas sejam atingidos e as prioridades garantidas.

A execução orçamentária se desdobra em etapas. Ao longo delas, os recursos previstos em cada política pública vão, gradativamente, transformando-se de recursos orçamentários (previstos e autorizados), para recursos financeiros, ou seja, dinheiro de verdade - valores empenhados, valores liquidados e, finalmente, valores pagos.

O acompanhamento da execução orçamentária é realizado na lei orçamentária anual. O Quadro 1 abaixo demonstra as etapas da execução financeira presentes nos orçamentos das esferas de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios.

QUADRO 1
Colunas do Quadro de Execução Orçamentária

Lei após vetos (Dotação Inicial) (A)	Créditos Adicionais ± Remanejamento. (B)	Lei + Créditos (Autorizado) (C)= (A)+(B)	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Valores pagos (F)	% valores pagos sem autorização (G)=(F)/(C)
--	--	--	------------------	------------------	----------------------	---

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - STN.

(A) Dotação Inicial – Lei após Vetos

Consiste no montante de recursos orçamentários aprovados na LOA para uma determinada política pública, ou seja, a LOA sancionada com os possíveis vetos do chefe do

Executivo. Os dados relativos à dotação inicial permanecem constantes durante toda a execução orçamentária. É possível, no entanto, haver uma dotação inicial nula. Isto se dá quando o governo faz um remanejamento no orçamento após a publicação da Lei Orçamentária Anual. Vamos ver esse caso no ponto B abaixo.

(B) Créditos Adicionais

É um instrumento de ajuste orçamentário de 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:

Suplementar: é destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente e é utilizado quando os créditos orçamentários são, ou se tornam insuficientes. Visam suplementar dotações orçamentárias já existentes na LOA. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis.

Especial: é destinado às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na LOA, ou seja, cria novo item de despesa para atender a um objetivo não previsto na lei do orçamento. Sua abertura, assim como o crédito suplementar, depende da existência de recursos disponíveis e que a política pública esteja prevista no PPA.

Extraordinário: é destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sua abertura, ao contrário dos dois primeiros tipos de crédito adicional, não depende da existência prévia de recursos, nem precisa estar prevista no PPA. A abertura de crédito extraordinário pode ser realizada por Medida Provisória. A Medida Provisória é um aparato legal utilizado para situações de urgência e relevância. O governo quando abre créditos extraordinários por medida provisória, ganha a possibilidade de executar ações por eles selecionadas em detrimento de outras programações do orçamento, incluindo as políticas públicas para crianças e adolescentes.

Para os créditos adicionais, deve-se sempre indicar a fonte de recursos que ampara as novas despesas. As fontes de recursos para a abertura dos Créditos Suplementar ou Especial podem advir de superávit financeiro do exercício anterior (saldos financeiros de créditos adicionais e de operações de crédito remanescentes do orçamento anterior); do excesso de arrecadação; da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias de outras políticas públicas; ou ainda, do produto de operações de crédito que a legislação permita ao Poder Executivo realizá-las. Já para o Crédito Extraordinário, além dos critérios citados, o governo pode até criar um tributo para financiar suas despesas.

Os créditos adicionais valem durante o exercício financeiro em que foram abertos, mas no caso dos créditos Especial e Extraordinário, se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício corrente, eles poderão ser reabertos no exercício seguinte, nos limites dos seus saldos, sendo incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Todos os três tipos de créditos adicionais devem justificar e indicar na exposição de motivos, as consequências dos cancelamentos de dotações propostas sobre a execução das ações e metas governamentais.

A sociedade e os conselhos devem acompanhar os remanejamentos feitos no orçamento durante sua execução para garantir que as políticas públicas para crianças e adolescentes não venham a ter suas previsões de recursos reduzidas, ou mesmo extintas.

(C) Dotação Autorizada – Lei mais/menos Créditos

Consiste na Dotação Inicial, levando em conta os remanejamentos ocorridos no montante inicialmente previsto na LOA para uma determinada política pública ao longo do exercício financeiro. O Autorizado demonstra se uma política pública teve sua dotação aumentada, por exemplo, em função de um maior ingresso de receita global, ou ainda, se foi reduzida devido à abertura de crédito adicional em favor de uma outra política pública.

Com os recursos orçamentários Autorizados para execução das políticas públicas, cada unidade orçamentária pode encaminhar para os setores competentes suas solicitações para aquisição de materiais de consumo ou permanentes, bem como para a contratação de serviços de terceiros e de obras, começando aqui, de fato, a implementação de ações. Isso se dá por meio de Licitação.

A licitação é o processo administrativo legal e público ao qual o poder público deve se submeter para selecionar a proposta mais vantajosa financeira e tecnicamente, para poder contratar ou comprar (Lei nº 8.666/93). O processo busca assegurar, sobretudo, a transparência e a eficiência dos atos públicos e a igualdade na competição entre os fornecedores interessados, por mais que não falem denúncias sobre fraudes em processos licitatórios.

A licitação pode ocorrer em 6 (seis) modalidades para seleção de propostas, conforme o valor e a complexidade da aquisição: convite, tomada de preços, concorrência, leilão, concurso e pregão eletrônico. Há ainda a previsão de situações de inexigibilidade e de dispensa de licitação, quando há inviabilidade de competição ou determinação legal para não realizá-la. Outras despesas, como os gastos com pagamento de pessoal ou mesmo do serviço da dívida pública, não precisam ser licitadas para serem realizadas.

(D) Empenhado

O empenho significa que a Administração Pública reservou uma determinada quantia de dinheiro para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados – é a disponibilidade de recursos financeiros para a execução das políticas públicas. É uma garantia para o credor de que existe recurso financeiro reservado para a referida despesa. Os recursos não são liberados para todas as dotações orçamentárias existentes, a liberação atende ao processo de priorização política do gasto público pelo executivo.

É preciso atenção na interpretação das despesas empenhadas, visto que despesas como aquelas referentes a contratos, podem ser empenhadas pelo seu valor global e só serem pagas à medida que forem sendo executadas.

As despesas empenhadas também podem não ser pagas, gerando débitos não honrados, ou seja, uma dívida de curto prazo. As despesas empenhadas e não pagas ao final de um ano, quando não anuladas, tornam-se Restos a Pagar - transformam-se em compromisso de execução e, portanto, de pagamento, que continuam a existir sem constar nos orçamentos dos anos seguintes.

Os restos a pagar são as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do mesmo ano, mas que serão pagas até o dia 31 de dezembro do próximo exercício financeiro. Por fazerem parte de um orçamento anterior ao que está em execução, a despesa com restos a pagar é considerada extra-orçamentária, isto é, não consta do orçamento em execução. Eles são classificados em Processados e Não-Processados:

Processados - aqueles relativos às despesas que foram empenhadas e liquidadas, mas não foram pagas no mesmo ano.

Não-Processados - aqueles relativos às despesas que foram empenhadas, mas não foram ao menos liquidadas no mesmo ano.

Se as despesas com Restos a Pagar não forem cumpridas até o final no próximo exercício financeiro que as geraram, ou seja, no próximo ano em que aconteceram, elas viram automaticamente Despesas de Exercícios Anteriores, cabendo ao credor um prazo de até 5 anos para recebimento dos recursos.

(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. A liquidação é a etapa na qual são verificados todos os documentos que comprovem a ocorrência da despesa pública, como notas fiscais, prestações de serviços, etc.

Essa verificação deve confirmar a origem, o objeto, o valor e o destinatário do que se deve pagar, juntamente com os documentos do processo de licitação e contratos, quando assim couber, bem como a nota fiscal do fornecedor ou comprovação do serviço contratado.

Quando a despesa se refere a obra ou serviço, deve constar um relatório com a medição dos serviços prestados, que deve ser atestado pelo gestor do contrato e servirá para o cálculo do pagamento a ser efetuado. No caso da compra de bens, um servidor responsável deve atestar o seu recebimento e a sua conformidade com as especificações da compra.

(F) Valores Pagos

O pagamento constitui a etapa final da execução orçamentária. Nessa fase a Administração Pública está quitando seu débito. Após a liquidação da despesa, é emitida a nota de pagamento da despesa, que autoriza o Tesouro a quitar o compromisso efetivado. Vale ressaltar que quando há disponibilidade financeira para a despesa, essa fase é realizada concomitantemente com a liquidação.

(G) % Valores Pagos sobre Autorizado

Essa coluna pretende mensurar o nível de eficiência da Administração Pública na utilização dos recursos alocados para uma determinada política pública.

Para o monitoramento das políticas públicas pode ser levado em conta na análise cada uma das etapas de execução do orçamento. É possível utilizar a coluna Liquidado (E) para verificar qual foi o gasto efetivamente realizado, devido ao entendimento do conceito de liquidado que pressupõe que os bens já foram entregues e os serviços foram prestados. Na fase de liquidado a execução da política pública de fato já ocorreu, e o pagamento é uma mera questão de disponibilidade financeira. Para tanto, emprega-se a relação Liquidado sobre Autorizado.

Outra análise da execução orçamentária possível que você pode fazer é através 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 política pública, havendo a necessidade de se calcular a proporção de aumento ou diminuição da destinação orçamentária voltada a esta política pública no período de tempo selecionado. Essa análise pode ser efetuada a partir da publicação da Lei Orçamentária Anual.

Utilizando-se estes conceitos é possível realizar inúmeras relações para analisar o orçamento, de acordo com a necessidade e o interesse de análise da sociedade e dos conselhos sobre a implementação das políticas públicas.

A.8. Passo-a-passo para participação e acompanhamento do orçamentário público

Com base no que foi apresentado, você está apto para participar e monitorar o orçamento público. A depender de sua atuação, as informações que devem ser completadas nas lacunas abaixo, podem ser encontradas na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembléia Legislativa, para os estados, ou na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal, no caso dos municípios. Na União essas informações estão na Constituição Federal e no Regimento Interno do Congresso Nacional. Em todos os casos, deve-se ficar atento aos prazos e as possibilidades de participação. Mãos à obra!!!

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 prefeito recém-empossado ou reeleito. O chefe do Executivo deve encaminhar o projeto de lei do PPA ao Legislativo até o dia _____.

Esse é o momento de participação na elaboração das políticas públicas, que a política prioritária seja contemplada no planejamento estratégico do governo. É preciso traçar estratégias de participação na elaboração do PPA para que determinada demanda social possa ser viabilizada nos próximos quatro anos.

2 - Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa (_____). Se até essa data o PPA não for votado, o legislativo não entra em recesso e os vereadores continuam em atividade até concluir a votação.

Nesse momento as alterações na proposta orçamentária são feitas por meio de emendas. É importante buscar alguma atuação junto ao legislativo de sua cidade para garantir a apresentação de emendas que assegurem que as políticas públicas consideradas prioritárias sejam contempladas no orçamento.

3 – 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. O projeto de LDO deve ser enviado à Câmara Municipal até o dia _____.

4 – Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (_____) para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário,

o legislativo não entra em recesso e os parlamentares continuam em atividade até que a LDO seja aprovada.

Você pode articular para incluir a política pública definida pelo grupo como prioridade na LDO tanto no executivo quanto no legislativo. Até mesmo assegurar canais de participação e mecanismos que favoreçam o controle social.

5 – O poder Executivo formula a proposta de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária deve obedecer as regras da LDO. O chefe do executivo tem até o dia _____ para encaminhar o projeto ao legislativo.

6 – O poder Legislativo deve examinar modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa, em _____. Caso contrário legislativo não entra em recesso até que a votação seja concluída.

Você pode articular para assegurar e aumentar recursos na LOA para as políticas públicas tanto no executivo quanto no legislativo.

7 - 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 feito pelo _____ com o auxílio do _____.

Existe um outro tipo de controle que pode ser feito pela sociedade, pelos conselhos, ou pelo seu grupo de monitoramento de políticas públicas – o controle social. Um bom parceiro do controle social é o Ministério Público que pode cassar ou até mandar prender o chefe do executivo, caso constatada alguma irregularidade na execução orçamentária.

8 – 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.

9 - 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”.

10 – Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre, o Executivo deve divulgar um relatório resumido da execução orçamentária, dos gastos do governo.

11 – 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.

12 – Após o encerramento do exercício financeiro, em 31 de dezembro, o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais, de todos os órgãos e entidades da administração pública. Cada poder elabora sua prestação de contas separadamente.

13 – O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo no máximo 60 dias após a abertura da sessão legislativa, que tem início em _____, no caso do lugar de sua atuação.

14 – 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.

15 – O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo. No âmbito da União, não há prazo fixado para esse julgamento. É preciso buscar informações sobre o prazo para o legislativo julgar a prestação de contas do executivo no seu lugar de atuação.

16 - O Executivo divulga relatório de avaliação da execução PPA. Geralmente nos três primeiros meses do ano.

17 – As etapas de 3 a 16 repetem-se por outros três anos consecutivos.

18 – No quarto ano, o processo recomeça com a elaboração de um novo PPA.