



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE : A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

RIEZO SILVA ALMEIDA

**Brasília-DF
2010**

RIEZO SILVA ALMEIDA

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE : A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos de Oliveira

**Brasília-DF
2010**

Almeida, Riezo Silva.

Orçamento Criança e Adolescente: a experiência do Distrito Federal– Brasília, 2010, 63 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2010.

Orientador: José Carlos de Oliveira.

1. Orçamento Público e Constituição de 1988. 2. Orçamento Público no Brasil. 3. Criança e Adolescente: prioridade absoluta. 4. Orçamento Criança e Adolescente no DF.

RIEZO SILVA ALMEIDA

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE : A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Setor Público.

Aprovada em _____, com menção _____

Prof. Dr. José Carlos de Oliveira
Orientador

Prof. Dr. Flávio Rabelo Versiani
Membro da Banca

Prof. Dr^a Roberto de Goés Ellery Júnior
Membro da Banca

Dedicatória especial

Dedico o presente trabalho ao meu filho Enzo e à minha esposa Neider, com o desejo de lhes deixar um mundo mais humano e fraterno.

Agradecimentos

- ❖ Agradeço aos meus pais Sueli e Cezar pela excelente educação que me deram.
- ❖ Aos meus irmãos Roni, Sueza e Lucas pelo estímulo.
- ❖ Aos meus sobrinhos Verônica e Matheus que foram uns amores.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS.....	viii
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	x
RESUMO	xi
ABSTRACT.....	xii
INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – Orçamento Público e a Constituição de 1988.....	03
1.1. Orçamento Público e a Constituição de 1988.....	04
CAPÍTULO 2 – Orçamento Público no Brasil.....	07
2.1. Evolução Conceitual do Orçamento	08
2.2. Orçamento Público no Brasil.....	11
CAPÍTULO 3 – Criança e Adolescente: prioridade absoluta.....	15
3.1. Crianças e Adolescentes na Constituição.....	16
3.2. Orçamento da Criança e do Adolescente.....	18
CAPÍTULO 4 – Orçamento Criança e Adolescente no DF.....	23
4.1. Orçamento Criança e Adolescente: Experiência do DF.....	24
4.2. Impactos do Orçamento Criança e Adolescente no DF.....	30
CONCLUSÕES.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS

CEOF	Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do Distrito Federal
CDCA	Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
DF	Distrito Federal
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FDCA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
GDF	Governo do Distrito Federal
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OBZ	Orçamento Base Zero
OC	Orçamento Criança
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
ONU	Organização das Nações Unidas
PDIJ	Promotoria de Defesa da Infância e Juventude
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PPA	Plano Plurianual
RECRIA	Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente
SC	Sociedade Civil
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SEDEST	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEJUS	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania

SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal
SOF	Secretaria de Orçamento federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Distribuição Percentual do OCA 2005 – Executado por função	32
Gráfico 2 – Valores Executados, em 2005, GDF x OCA	33
Tabela 1 – Receita e Despesa estimada e executada pelo DF	34
Tabela 2 – Relatório Orçamento Criança e Adolescente	40
Tabela 3 – População do Distrito Federal – Número de Crianças e Adolescentes	41

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender como se estrutura o orçamento público destinado a crianças e adolescentes, com a experiência do Distrito Federal. A Constituição de 1988 introduziu novos instrumentos que tem rebatimento no orçamento público. Possíveis implicações nesse orçamento, em especial o destinado ao público infanto-juvenil, têm papel relevante na formulação e execução de políticas públicas. Considerando-se a metodologia desenvolvida por instituições não governamentais, aborda-se o orçamento como instrumento de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Nessa perspectiva, analisam-se os recursos públicos destinados à essa parcela da população, no período de 2005 a 2009 e, com base nessas análises, conclui-se ser necessário o maior controle do orçamento público pela sociedade civil, tanto na fase de elaboração como na fase da execução. Assim se estabelece uma estratégia para que políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente sejam efetivamente implantadas, tornando eficaz o mandamento constitucional da prioridade absoluta, estimulada à esse segmento populacional, que é um instrumento de grande importância na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com essa proteção constitucional.

Palavras – chave:

1. Direitos da Criança e do Adolescente

2. Orçamento Público

3. Fortalecimento das políticas públicas

ABSTRACT

The objective of this dissertation is the study to understand how the structure the public budget destined for children and adolescents, with on the experience of the Distrito Federal. The Constitution of 1988 has introduced new instruments that bounce in the public budget. Possible implications in this budget, particularly the one destined for children and adolescents, has an important role in the formulation and implementation of public policies. Given the methodology developed by nongovernmental institutions, we discuss how the budget is an instrument for guaranteeing the rights of children and adolescents. From this perspective, we analyze the public resources devoted to this portion of the population in the period 2005 to 2009 and, based on this analysis, it appears to be needed to expand control of the organized civil society, both during the elaboration and execution phases. As a strategy for public policies for children and adolescents care to be efficiently implemented, thus making efficient the constitutional rule of “absolute priority”, which is an instrument of great importance in the privileged distribution of public resources in the areas associated with youth protection.

Keywords:

1. Children and Adolescents'
rights

2. Public budget

3. Strengthening of public
policies

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 inovou no texto passando a incluir instrumentos com intuito de normatizar em algumas áreas e proteger o interesse público em outras. Trouxe para o direito da criança e do adolescente a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à educação, entre outros. Paralelamente ao progresso dos direitos sociais, os instrumentos de política orçamentária tomaram forma e o Direito, enquanto regulador das relações sociais, não somente teve aumentado seu repertório de leis, como também, justamente para acompanhar esse progresso, viu-se o poder público assegurar com absoluta prioridade a efetivação desses direitos.

Assim, considerando a atual legislação, os direitos básicos da criança e do adolescente, no que concerne à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência, faz surgir a necessidade de se criar instrumentos para a efetivação dessa política pública, que o legislador sabiamente elencou como prioridade absoluta. A materialização dessa política pública é visível por meio do orçamento público como garantia de implementação para o público infanto-juvenil.

Nem toda política pública tem, necessariamente, visibilidade orçamentária. Editar leis que assegurem a proteção e o bem-estar de crianças e adolescentes, por exemplo, é uma medida que não requer recursos. Por essa razão, não tem expressão orçamentária. Nem por isso é menos importante. Ao contrário, em inúmeras situações pode ser fundamental. A maioria das ações de governo, entretanto, envolve custos financeiros e, por isto, deve estar claramente explicitada no orçamento público.

Por tudo isso, o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) representa uma ferramenta capaz de colocar o orçamento público no seu componente, referente às políticas destinadas à infância e à adolescência, ao alcance de influenciar a gestão do processo orçamentário.

Não é possível alocar recursos racionalmente, nem obter resultados que se perseguem com a atual política pública social, se não utilizar instrumentos de planejamento e orçamento e não se seguirem procedimentos que tentem medir os resultados, comparando-os.

Inicialmente, faz-se um exame nas alterações introduzidas pela Constituição de 1988 que tiveram rebatimento no orçamento. Foram enfatizadas as modificações exercidas pelo poder constituinte e suas consequências no aparelhamento do Estado.

Em seguida, trataremos da política orçamentária com enfoque no orçamento público do Brasil e mais especificamente no histórico do orçamento. Além disso, há a tarefa de analisar os aspectos relacionados ao processo orçamentário brasileiro, em âmbito federal, que servirá de modelo para os Estados e Municípios do país.

No terceiro capítulo, intitulado prioridade absoluta e OCA, discorre-se sobre os instrumentos legais e

constitucionais que protegem o direito da criança e do adolescente, focando na "priorização" dos recursos destinados à infância e à juventude. Pretende-se traçar um paralelo entre o orçamento público e o orçamento destinado às crianças e aos adolescentes, em face do que dispõe a metodologia do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Fundação Abrinq e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 2005.

O quarto capítulo, por fim, compreende a experiência do OCA no DF, evidenciando a experiência do Núcleo de Monitoramento do Orçamento Público Criança e Adolescente (Núcleo OCA) formada no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Para finalizar, analisamos a apuração do Orçamento Criança e Adolescente no período de 2005 a 2009. O levantamento exige dados da lei orçamentária anual do Distrito Federal, além de que seja conduzido pela metodologia acima referida.

Capítulo 1
Orçamento Público e a Constituição de 1988

1.1. O Orçamento Público e a Constituição Federal de 1988.

A constituição, lei fundamental do Estado, provem de um poder soberano (a nação ou o povo, nas democracias) que não podendo elaborá-la diretamente, face à complexidade do Estado moderno, o faz através de representantes eleitos e reunidos em Assembleia Constituinte. Como pregou Sieyès, um dos líderes da Revolução Francesa, a nação tem o direito de organizar-se politicamente como fonte do poder público. Esse poder que ela exerce em determinados momentos chama-se poder constituinte. Portanto, é um poder ilimitado, em regra. Só a própria Assembleia Constituinte, em deliberação preliminar, atenta aos princípios de direito natural e histórico, ou a um eventual condicionamento estabelecido na eleição dos seus componentes, poderá limitar o seu procedimento.

O Poder Constituinte, que até aqui expusemos no seu conceito clássico e tradicional, vem sendo racionalizado na atual Constituição de 1988, ao impacto das novas realidades sociais, econômicas e jurídicas. Esse poder, por não ter limites, introduziu na Carta Magna novas bases no ordenamento estatal sem observar as implicações orçamentárias e financeiras de tal medida.

A Constituição 1988 determinou significativas mudanças na abrangência, no conteúdo e no processo de elaboração dos instrumentos formais de planejamento e orçamento. Grande parte delas permanece desconhecida da sociedade em geral, de parcelas significativas dos “formadores de opinião” e, até mesmo, de segmentos da burocracia, inclusive dentro do próprio Poder Executivo.

Entre as mudanças merecem destaque as seguintes: o Orçamento Geral da União (OGU) foi substituído por uma Lei Orçamentária Anual - LOA, que engloba três orçamentos: fiscal, da seguridade social e de investimentos; foi instituída a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual - PPA; ficaram extintos os denominados “ orçamentos próprios”; a receita da denominada “Contribuição sobre Folha de Pagamento”, em face do disposto no art. 195, inciso I passou a ser uma receita do Tesouro Nacional; as receitas das “Contribuições para o PIS e para o PASEP”, em face do disposto no art. 239 integram , também, as receitas do Tesouro Nacional ; a Lei Nº 4.320/64, por força do art. 165, § 9º, passou a ter *status* de lei complementar e os recursos do Tesouro Nacional passaram a ter que ser depositados no Banco Central do Brasil.

Além disso, a Constituição de 1988 ampliou e fortaleceu o quadro das contribuições sociais. Localizou-se contraditoriamente na seção tributária (art. 149) e na seção social (arts. 195, 212,§ 5º, 239 e 240). O art. 149 é que garante a natureza tributária das contribuições sociais. Mas são os arts. 195, 212,§ 5º, 239 e 240 que as vinculam finalisticamente à seguridade social e à educação. Dessa forma, criou-se a figura do “ orçamento da seguridade social”, que se integra à lei orçamentária anual segundo o princípio da unidade. Diz o art. 165, III, que o orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

A disciplina das contribuições sociais conduziu a grande distorção no sistema do nosso federalismo fiscal. Como as contribuições sociais não entravam na partilha tributária, seguiu-se, nos anos posteriores à Constituição de 1988, a prática de a União aumentar de preferência aquela espécie tributária, com o que evitava o repasse para Estados e Municípios de cerca de 47% de sua arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto de Produtos Industrializados, engordando apenas os seus próprios cofres.

Segundo Neto, Sarmiento e Binenbojm (2009) há crítica na receptividade do esquema normativo da Constituição de 1988, alegando ser cópia da Constituição Alemã, na inclusão da seguridade social no orçamento do Estado e a políticas de vinculações constitucionais da receita pública a órgãos ou funções.

A seguridade social compreende as ações e prestações do Estado tendentes a garantir os direitos sociais dos cidadãos, protegendo-os contra os riscos do trabalho e as contingências da própria existência humana. A consequência foi a de que os orçamentos brasileiros, a partir de 1988, emburilharam as dotações e as fontes de financiamento dos orçamentos da saúde, da previdência e da assistência social.

O art. 165 estabeleceu a tripartição das leis orçamentárias: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. O art. 70 da Constituição de 1988 trouxe uma grande novidade ao estabelecer que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União se estenderá aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

No nosso texto de 1988 concedeu-se demasiado poder aos deputados e senadores, reservando-se-lhes a competência para apresentar emendas. As emendas ao orçamento são rigidamente controladas em sistemas constitucionais de outros países e os parlamentares não têm liberdade para alterar a proposta do Executivo, como é atualmente o modelo brasileiro.

Ao constituinte de 1988 incumbia elaborar os dispositivos capazes de solucionar a gravíssima crise financeira que eclodira a partir de 1979, ou pelo menos, impedir que permanecesse o País mergulhado no caos financeiro. O modelo autoritário das finanças públicas, inaugurado em 1964, se esgotara, com a sua falta de transparência, com a manipulação dos orçamentos pelo Executivo, com a fragilidade do controle do gasto público, com o comprometimento da moralidade administrativa, com a centralização de recursos e de tarefas em mãos do Governo Federal com o descontrole do endividamento público e com o ranço do patrimonialismo observado nos privilégios, nos subsídios e na concessão indiscriminada de favores com o dinheiro arrecadado do povo.

Destacamos que de forma inédita na legislação brasileira, o Constituinte de 1988 fez inserir, no art. 227, o chamado princípio da prioridade absoluta, quando determina ser 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.

O rebatimento desse interessante princípio no orçamento público demorou a ter notoriedade. Em virtude, por exemplo, de o projeto de lei do Orçamento Geral da União para 1989 já se encontrar tramitando no Congresso quando ocorreu a promulgação da nova Constituição de 1988, a implementação de suas disposições em matéria orçamentária somente começou a ocorrer a partir de meados de 1989, e a primeira Lei Orçamentária Anual, com a abrangência definida na Constituição de 1988, foi a de 1990.

Acresce que após longos anos o Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, expediu uma normatização, Portaria nº 42/1999, que disciplinou a padronização das funções e subfunções orçamentárias. Essa formatação fez surgir em 2005 a metodologia de apuração do orçamento criança e adolescente, que tem como base a prioridade absoluta na alocação de recursos públicos.

Assim, a nova Constituição de 1988 promoveu bons avanços em matéria de orçamento público. Entretanto, as implicações orçamentárias e financeiras decorrentes dessas incorporações não foram contempladas na elaboração pelo poder constituinte.

Em síntese, a equação orçamento público e implicações na Constituição de 1988 evoluiu significativamente nos últimos anos. Conseguiu-se razoável equilíbrio financeiro e orçamentário, embora se continue com grande déficit na entrega das prestações públicas, nomeadamente as vinculadas aos direitos fundamentais. Mas o problema básico se abre para as definições políticas e as escolhas orçamentárias nos próximos anos, a ver realmente queda no nível suportável de despesas que a população está disposta a pagar na via de tributos e dos empréstimos. A economia contribuiu, portanto, para que o Direito seja percebido numa nova dimensão, que é extremamente útil na formulação e aplicação de políticas públicas¹.

¹ Stigler, George(1992 p. 462).

Capítulo 2
ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

2.1. Evolução Conceitual do Orçamento

A preocupação com o equilíbrio orçamentário, em vários países, faz surgir nos Estados Unidos, em 1985, a Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit (do inglês *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), estabelecendo mecanismos de ajuste automático e progressivos, visando atingir a meta de déficit orçamentário zero num prazo de sete anos, o que só veio a ocorrer na década de 1990, no Governo Clinton. Na Europa, o tratado de Maastricht estabelece padrões de comportamento fiscal e monetário para serem perseguidos pelos países que desejassem aderir à União Europeia. Fontenele e Oliveira (2005, p. 16) destacam que “no que concerne à política fiscal, embora cada Estado membro disponha de autonomia orçamentária e financeira, o Tratado prevê que o déficit orçamentário não deverá exceder a 3% do PIB”.

Como responsável por esse equilíbrio, assim como o planejamento da ação governamental, em uma modificação dos conceitos tradicionais a respeito da atividade financeira do Estado e do instrumento no qual ela é programada e consolidada, destaca-se o Orçamento Público. Não se cogitou, evidentemente, de eliminar as tradicionais funções do orçamento como instituição política e instrumento da Administração Pública, mas de atribuir-lhe especial ênfase como instrumento de controle e direção da economia e parte essencial da programação de ação econômica do governo (SANT'ANNA DA SILVA 1976).

Historicamente, o orçamento público tem servido como instrumento de organização e de expressão dos recursos financeiros dos Governos. Todavia, entre o orçamento público tradicional e as concepções orçamentárias mais recentes, existe uma longa trajetória de avanços.

Nesse encadeamento, é a partir de meados do século passado que as técnicas orçamentárias mais modernas começam a tomar forma. Algumas práticas clássicas de orçamentação tendem, então, a dar lugar às fórmulas de maior complexidade no processo de elaboração orçamentária. Segundo Schick (1980), o orçamento evoluiu em gerações: orçamento por desempenho (ou realizações), orçamento-programa, orçamento base zero (OBZ), orçamento incremental e o orçamento participativo são algumas das vias desse processo modernizador.

Com base nessas considerações, percebe-se que não há um consenso pleno na expressão das fases, estágios ou gerações pelos quais o orçamento vem se modernizando. Esta dificuldade, em parte, pode ser explicada pelo fato de não haver uma ruptura completa com o método clássico de orçamentação. Ainda hoje, há resquícios dessas técnicas orçamentárias no processo orçamentário.

Começaremos pelo tradicional: "No orçamento tradicional o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua 'neutralidade': o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. Função principal: controle político." (GIACOMONI, 2005, p. 38).

Nesse modelo tradicional a preocupação com a utilização das dotações aos fins para as quais foram aprovadas. Essa era a ótica daquela época, que recebeu o nome de: lei de meios. Afinal, a grande questão era saber o que o Governo compra ou paga, independentemente dos produtos ou resultados pretendidos.

O orçamento desempenho, que foi extraído da experiência americana, chamado por muitos de orçamento de realizações, inaugura uma nova etapa. De acordo com GIACOMONI (2005, p. 22), "o orçamento tradicional visa à instrumentalização do controle político e contábil", e de modo semelhante, "o orçamento de desempenho visa especialmente instrumentalizar a ação gerencial". Note-se que neste tipo de orçamento, a busca da eficiência e da economia dos recursos dotados à conta das repartições é preocupação central. Por fim, o modelo de desempenho não destaca de modo claro a integração entre orçamento e planejamento.

Diz-se que o orçamento-programa visa, sobretudo, a integração do orçamento ao planejamento. De acordo com ele o orçamento-programa consiste em um "conjunto de disposições técnicas sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU)... não devendo ser confundido com o *programing budgeting* implantado por Robert McNamara na Secretaria de Defesa Americana e estendido pelo Presidente Johnson, em 1965, ao restante da administração federal civil sob o rótulo de PPBS²." GIACOMONI (2005, p. 54). Nesse sentido, o orçamento programa pode ser visto como um aperfeiçoamento do orçamento de desempenho.

A solução para os problemas na elaboração e execução orçamentária seria a elaboração de orçamentos sem referência nenhuma a orçamentos e execução de despesas passadas. Esse é o conceito de OBZ, orçamento base zero, segundo o qual cada órgão seria obrigado a justificar todos os seus gastos, em todos os anos, como se seus programas fossem inteiramente novos.

Os defensores dessa ideia afirmam que usar parâmetros de execução passada para definição de novas dotações pode causar despesas maiores que as necessárias devido à permanência de programas associados a demandas sociais antigas, que não são mais prioridades. Esse problema ocorre por causa da ausência de uma boa avaliação de desempenho do gasto público e causa o engessamento da estrutura orçamentária, diminuindo o espaço para inclusão de novos programas mais prioritários (GIAMBIAGI, 2000).

O orçamento de caráter impositivo é matéria polêmica. Não há consenso, há preferências entre o caráter autorizativo e o impositivo da peça orçamentária. O orçamento público sempre foi motivo de conflito entre o Executivo e o Legislativo e, dentre outros motivos, este conflito pode estar relacionado com o caráter autorizativo da lei orçamentária. Junqueira (1995, *apud* MATTA, 1998) visualiza o Orçamento como uma autorização para que o Governo possa gastar, e não como um compromisso do Governo para a realização dos programas e gastos previstos, o que, aliado a outros fatores, tem dado ao Legislativo a possibilidade de alterar as prioridades de gastos governamentais no momento da execução orçamentária.

A argumentação para a existência desse caráter (autorizativo) baseia-se no fato de que o orçamento

² Planning, Programing, Budgeting System.

é apenas uma previsão de receitas e despesas, não podendo, assim, impor gastos que não possuem lastro com a arrecadação da receita pública, ou seja, o orçamento tem de estar equilibrado. Desta forma, o Legislativo apenas autoriza o Executivo a fazer a cobrança das receitas e a realizar as despesas públicas.

Para aqueles que o defendem, o orçamento impositivo tornaria mais balanceadas as ações dos Poderes Legislativo e Executivo, tendo em vista que, o que se observa atualmente, é a preponderância do último, em detrimento das deliberações do primeiro. Argumentam que o que se pretende instituir com o denominado “orçamento impositivo” é que o Poder Executivo, na hipótese de determinadas programações encontrarem óbice de natureza técnica, econômica, financeira ou jurídica, para serem executadas, solicite ao Poder Legislativo, com a devida fundamentação, autorização para proceder ao cancelamento ou o contingenciamento dessas programações.

2.2. Orçamento Público no Brasil

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspecto, tendo em vista a sua dinâmica, destacamos o processo orçamentário. A peça orçamentária, materializada na forma da lei, caracteriza apenas uma parte desse processo, que é dividido em etapas, dependentes entre si, criando um ciclo orçamentário.

No Brasil, em âmbito federal, a Constituição de 1988 evidencia os instrumentos da atual peça orçamentária. Os antecedentes desse tema têm origem mais remota. Em 17 de março de 1964 foi aprovada a Lei nº 4.320 que estatuiu normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluindo as suas entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social.

Essa lei até os dias de hoje tem aplicabilidade de muitos artigos e normas nos órgãos do país. Desde então, esta Lei vem sendo referência para o orçamento público e a contabilidade pública e para os profissionais que têm atividades relacionadas com quaisquer dos órgãos públicos.

O instrumento institucional utilizado pelo governo brasileiro, após a promulgação da Lei 4.320/64, foi o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que possibilitou ao poder executivo implementar reformas sem submetê-las ao Congresso.

O Decreto-Lei nº 200/67 também autorizou o poder executivo a dar autonomia administrativa e financeira, no “grau conveniente” aos órgãos autônomos. A autonomia financeira seria viabilizada pelo mecanismo da vinculação de recursos do orçamento a esses órgãos por meio de fundos especiais de natureza contábil³.

A Constituição de 1988 introduziu alteração no sistema orçamentário federal, “que encontra fundamento constitucional nos arts. 165 a 169”⁴, destacando-se principalmente a maior capacidade de ingerência do Poder Legislativo, através da instrumentalização político-jurídica criada, a LDO,⁵ que possibilitou ampliar “o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e a formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos”⁶. Portanto, a LDO, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal que não de constar do orçamento

³ DA SILVA, José Afonso. op. cit., p.720, 1999.

⁴ -----, p. 709.

⁵ O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em âmbito federal, é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que define as metas e prioridades orçamentárias do ano seguinte, com base nas definições do Plano Plurianual (PPA). O projeto de LDO deve ser enviado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional, até dia 15 de abril para ser discutido e votado, devendo ser devolvido à sanção presidencial até o final do primeiro período da sessão legislativa (17/07). Sem a aprovação da LDO o Congresso Nacional não pode entrar em recesso.

⁶ SANCHES, Oswaldo Maldonado. “O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, out./dez. 1993, p. 57.

anual.

Além disso, foi instituído o Plano Plurianual (PPA)⁷, confeccionado para um planejamento de médio prazo, 4 anos, e, por último, a criação da LOA⁸, desdobrando o orçamento em três unidades orçamentárias distintas: a) fiscal, que corresponde a todos os órgãos dos três poderes do Estado; b) de Investimentos de Estatais (firmas nas quais a União detém a maioria do capital social com direito a voto) e c) de Seguridade Social, que compreende as receitas de contribuições e as despesas destinadas à Previdência Social, à Saúde e à Assistência Social, como aposentadorias e pensões. Esses instrumentos legais possuem finalidades definidas, ou seja, “o Plurianual define o cenário, a LDO orienta o processo orçamentário e fixa a política de gasto do governo e a LOA realiza as alocações específicas.”⁹

A fase de elaboração das propostas de projeto dessas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) é realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo com o suporte da tecnoburocracia estatal. O envio ao Congresso Nacional da proposta do PPA, do projeto de LDO e das propostas de orçamento é de competência do Presidente da República, conforme expresso no art. 165 da Constituição de 1988. Esses projetos de lei serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Recebido o projeto, a matéria é submetida à CMO¹⁰ composta por Deputados e Senadores, à qual caberá examiná-lo e sobre ele emitir parecer.

As emendas dos parlamentares àqueles projetos de leis orçamentárias serão apresentadas na CMO, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Há, porém, distinção em relação a cada um desses projetos.

⁷ O projeto do PPA, em âmbito federal, é elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e depois encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para ser apreciado pelo CMO e votado pelo Plenário.

⁸ Etapas do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) ,em âmbito federal, a SOF fixa os limites de recursos para cada ministério da União e os envia aos órgãos ministeriais para detalhar os seus orçamentos. A etapa seguinte consiste na devolução das propostas orçamentárias à SOF, que serão consolidadas e encaminhadas ao Congresso Nacional, na forma de projeto de lei, até o dia 31 de agosto. No Congresso o projeto é encaminhado à CMO, onde o relator-geral elaborará um parecer, que terá como objetivo fixar prazos e parâmetros que orientarão a formulação de emendas e a apreciação do projeto pelos três relatores setoriais. As emendas - que podem ser inadmitida, aprovada, aprovada parcialmente, rejeitada ou prejudicada -, são avaliadas e recebem parecer dos relatores setoriais ao longo da votação do projeto. Cabe ao relator-geral consolidá-las em um último parecer. Este parecer final é votado pela CMO e remetido ao plenário do Congresso Nacional para votação. No caso de sua aprovação, este é submetido ao Poder Executivo para sanção, sendo encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) encarregada de determinar a liberação dos recursos financeiros aos ministérios, que deverão dar prosseguimento aos seus respectivos programas e projetos.

⁹ SANCHES, Oswaldo Maldonado, op. cit., p. 67, 1993.

¹⁰ A Comissão Mista de Orçamento (CMO) foi instituída de acordo com as normas constitucionais e tem como atribuição examinar e emitir parecer sobre: a) os projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); b) as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e c) o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Ela é regida pelo Regulamento Interno e pela Resolução n.º 1 do Congresso Nacional. Está organizada em sete subcomissões temáticas permanentes, que são: a) dos Poderes do Estado, Representação e Defesa; b) de Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio; c) de Infra-Estrutura; d) de Educação e do Desporto, Cultura, Ciência e Tecnologia; e) de Saúde, Trabalho e Previdência; f) de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal e g) de Planejamento, Urbanismo e Integração Regional.

As propostas de emendas ao projeto da LOA somente podem ser aprovadas caso: a) sejam compatíveis com o PPA e com a LDO e b) “indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas que não sejam de dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais”¹¹.

Para as emendas que se destinam a modificar o projeto da LDO, estas só poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA. Finalmente, o projeto de lei do PPA não pode sofrer emendas que aumentem as despesas.

Todos esses projetos de leis e as suas propostas de emendas são votados pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, “podendo ser aprovados, caso em que irão à sanção presidencial, ou rejeitados, com o que serão arquivados. O Presidente da República poderá, por seu lado, vetar no todo ou em parte qualquer desses projetos aprovados”¹². Para o projeto da LDO, a Constituição de 1988 não admite a sua rejeição, pois sem a sua aprovação o Congresso Nacional não pode entrar em recesso parlamentar, conforme previsto em seu art. 57. No entanto, a Constituição de 1988 admite a possibilidade de rejeição do projeto da LOA. Neste caso, as despesas terão que ser autorizadas por meio de duodécimos, ou seja, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei, regra definida pela LDO do exercício proposto.

Além da apreciação, análise e aprovação das leis orçamentárias, é responsabilidade, também, do Congresso Nacional exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União como entidade de controle externo com auxílio de parecer prévio do Tribunal de Contas da União, de acordo com o art. 70 da Constituição de 1988:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo ...”

Após a aprovação do Congresso Nacional, a sanção do Presidente da República e a publicação das leis orçamentárias iniciam-se imediatamente a sua execução. Neste momento, são realizadas as programações de desembolso e ajustamento ao fluxo de dispêndio da arrecadação.

Assim, o processo orçamentário cumpri suas etapas e o desenrolar desse processo possibilita um novo início, tornando-se um ciclo orçamentário, que se repetem em períodos pré-fixados, regulados pelas referidas leis orçamentárias.

De forma análoga, esse processo orçamentário federal tem caráter de norma geral em matéria

¹¹ DA SILVA, José Afonso. op. cit., p.720. 11. 1999

¹² DA SILVA, José Afonso. op. cit., p.742, 1999

orçamentária, devendo, no que for aplicável, ser observado por todos os entes da Federação.

O processo de elaboração do orçamento pode ser aperfeiçoado pela participação da sociedade civil, que analisa e discute os seus problemas, em âmbito local, na identificação das soluções que dizem respeito aos seus interessados. Segundo Giacomoni (2005, p. 82) “no Brasil, as administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência pioneira realizada em Lages (SC), no final dos anos 70, a qual se seguiram, nos anos 80, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE). Nos últimos anos, sob a denominação de Orçamento Participativo”.

Assim sendo, Orçamento Participativo é um avanço instrumental que se liga à capacidade de influência das comunidades e/ou grupos de interesses na definição das prioridades e na formulação de políticas públicas. Dessa forma, troca-se o velho corporativismo informal, que só produz benefícios àqueles grupos de mais forte poder, seja econômico ou político, por um novo desenho institucional onde há uma ampla discussão entre os diferentes setores sociais para, através de regras bem definidas e criadas de forma consensual entre os próprios atores políticos envolvidos, estabelecer as políticas públicas, os investimentos e as obras a serem implementadas e realizadas pelo poder público com uma parte dos recursos orçamentários disponíveis.

Capítulo 3
CRIANÇA E ADOLESCENTE: PRIORIDADE ABSOLUTA

3.1. Crianças e Adolescentes na Constituição e no Estatuto: prioridade absoluta na alocação de recursos

A Constituição de 1988 evidenciou a criança e o adolescente como prioridade, ao dedicar em seu artigo 227 que 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.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, confirmou essa condição de sujeitos de direitos deste público, e em seu artigo 4º ratifica a questão da prioridade absoluta, mostrando de que forma se efetivará esse princípio: pela precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; pela preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e, com a destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, o que importa na adequação dos orçamentos públicos ao cumprimento de tal comando jurídico-constitucional.

Segundo Digiacómo (2009, p. 18) “Interessante ressaltar que tal orientação é válida para os mais diversos setores e níveis de governo, que por força do disposto no citado Art.4º, *caput* e parágrafo único, estatutário, bem como no Art.87, incisos I e II e 259, parágrafo único, também da Lei nº 8.069/90, devem priorizar e repita-se: em regime de prioridade absoluta a criança e o adolescente em seus planos, projetos e ações.”

Os planos, programas, projetos e ações referidos são previstos no orçamento público dos governos federais e estaduais, baseadas em critérios políticos de escolha, vinculando-se aos grupos que estão no poder.

O fundamento disso é a garantia de que o Executivo tenha a liberdade para definir as prioridades governamentais e um plano de governo fundado nas aspirações populares e legitimado pelas urnas. A natureza política não objetiva possibilitar a prática, muito costumeira entre nós, de interrupção de programas governamentais bem sucedidos. O fato é que as prioridades governamentais alteram-se conforme as paixões e ideologias dos governos.

Assim, se a liberdade de decisão política no orçamento permite a correção de equívocos ou mesmo a substituição de políticas governamentais insatisfatórias, por outro, está a decisão política, por sua própria natureza, submetida às concepções de seus governantes, segundo Rinaldo (2003).

Cohen e Franco (2002, p. 65) discutiram a captação e alocação de recursos na política social “a atividade governamental constitui, em certo aspecto, uma luta constante por obter recursos e distribuí-los entre diferentes atividades estatais. Dado que eles sempre são escassos, é necessário deixar de satisfazer alguma necessidade ou demanda para destiná-los a outra alternativa”.

Nesse sentido, algumas políticas públicas, voltadas ao atendimento de um público mais favorecido, os recursos nem sempre são escassos em detrimento de outros, surgindo o remanejamento citado. Entretanto, no caso do público infanto-juvenil que tem prioridade absoluta na alocação dos recursos, não há que se falar de escassez, pois a primeira destinação de recursos é para a efetivação da política da criança e do adolescente.

Destacamos, também, que só a destinação privilegiada de recursos públicos não implica aplicação efetiva pelos governantes. Ishida (2008, p. 85) enfatiza que “a previsão orçamentária de verbas para essa área é um dos grandes problemas que se enfrentam. Isto porque a destinação de verba não garante a efetivação da política pública pelo governante”. Dessa forma, a prioridade absoluta materializa-se no orçamento público de duas formas: por meio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e de ações no orçamento local, voltadas ao atendimento do público infanto-juvenil.

O Estatuto estabeleceu a previsão da Constituição de Fundos, nos três níveis de governo, no art. 88, IV, onde os coloca como linhas de ação política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

O FDCA é meio fundamental para o cumprimento do Estado da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. O Poder Executivo, com a participação da comunidade elabora o Projeto da Lei Orçamentária, constituindo o Fundo, que deverá indicar a origem dos recursos que o constituirá, o objetivo, a natureza das operações, o mecanismo geral das operações, a aplicação e demais condições, bem como a gestão do fundo definindo a representação ativa e passiva do órgão gestor do fundo e o encaminha ao Poder Legislativo para aprovação. Após aprovado, é sancionado pelo Prefeito, Governador ou Presidente da República.

Cabe ressaltar que a criação do fundo é regulamentada pela Lei 4.3020/1964, nos art. 71 a 74, que entre outros, dispõe: “constitui o fundo especial o produto de receitas específicas” e “...o saldo positivo do fundo... será transferido para o exercício seguinte..”.

Tal dispositivo legal nos dá uma visão panorâmica de como a área da infância deve ser tratada tanto pelo poder público, quanto pela sociedade, sendo dever de ambos, igualmente, assegurar os direitos fundamentais magnos para crianças e adolescentes com absoluta igualdade de tratamento, sem privilégios e discriminações.

Além do Fundo, os orçamentos locais possuem ações destinadas às crianças e aos adolescentes expressas nas Leis Orçamentárias Anuais, que se destinam na maioria das áreas de saúde, educação e assistência social, inclusive Conselhos Tutelares e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Concluimos, então, que os avanços conquistados no campo da proteção às crianças e aos adolescentes brasileiros, desde a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto, trazem o raciocínio de que – além da escola, da família e de outros espaços adequados para o seu desenvolvimento – lugar de

criança é nos orçamentos públicos¹³, cumprindo-se dessa maneira o princípio constitucional da prioridade absoluta em prol da infância e juventude.

3.2. Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no Brasil

A construção do OCA é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes. O surgimento desse orçamento se deu com a intenção de monitorar os gastos com políticas públicas voltadas ao público infanto-juvenil. O Grupo Executivo do Pacto pela infância, em 1995, que tinha como diretriz desenvolver uma metodologia para monitorar os gastos do orçamento público deu o ponto de partida.

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) chamou Orçamento Criança (OC) essa metodologia, que identifica as ações e os respectivos recursos orçamentários do governo federal destinados a garantir os direitos das crianças e adolescentes no país.

Uma revisão desta proposta metodológica foi realizada a partir de o documento “De Olho no Orçamento Criança” INESC/Fundação ABRINQ/UNICEF (2005). O objetivo principal era atuar para que o governo dê prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público.

Em seu desenvolvimento posterior, o OC passou a ser apresentado com base no conjunto de Projetos e Atividades relacionados diretamente à criança e ao adolescente, aproximando-se, portanto, do até então chamado Orçamento Criança e Adolescente nos moldes atuais.

A metodologia do OCA tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. A definição desse conjunto de ações foi feita em consonância com as esferas prioritárias do documento chamado “Um mundo para as crianças”¹⁴, que são: saúde, ações de promoção de saúde, saneamento e habitação; educação, ações de promoção de educação, cultura, lazer e esporte; e assistência social e direitos de cidadania, ação de promoção de direitos e proteção e assistência social.

¹³ Conforme exposição de Olympio de Sá Sotto Maior Neto, Procurador de Justiça do Estado do Paraná, ao comentar os dezessete anos do Estatuto da Criança e Adolescente em 2007 em um Seminário em Brasília.

¹⁴ Documento elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em 2003.

No caso, por exemplo, da União, após a publicação do orçamento, as ações voltadas a atender às crianças e aos adolescentes são identificadas com os seus respectivos recursos do Governo Federal destinados a garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes. A opção pela incorporação das despesas com todo o segmento infante-juvenil (0 a 18 anos) ao OCA calculou-se no fato de a prioridade absoluta definida pela Constituição de 1988 alcançar, indistintamente, a infância e a adolescência.

A primeira proposta metodológica, no Brasil, definia dois grandes componentes: o OCA exclusivo (basicamente as funções: saúde, educação e assistência social) e o Orçamento “*não exclusivo*” (engloba funções saneamento, habitação, cultura, esporte, lazer e direitos da cidadania, que estão indiretamente ligadas com as crianças e com os adolescentes). O conjunto desses dois componentes configura o OCA.

O OCA englobava as áreas de educação, saúde, assistência social e defesa de direitos, os Programas (e seus desdobramentos orçamentários, Projetos e Atividades) que atendessem aos seguintes critérios:

- a) Visibilidade orçamentária;
- b) Foco, exclusivo ou predominante, no grupo materno-infantil e nos adolescentes;
- c) Acesso universal a essas ações; por conseguinte, não foi considerado o financiamento de projetos e atividades caracterizadas como *fringe benefits* ao funcionalismo público (auxílio-creche, seguro-saúde, etc.).

O Orçamento “*não exclusivo*” da Criança, bem mais abrangente que o anterior, compreendia programas que, embora universais e fundamentais para o bem estar de crianças e adolescentes, não eram específicos desse segmento. É o caso das ações de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente e de inúmeras outras no campo da Saúde, em que o orçamento não especifica a parcela destinada às crianças e aos adolescentes. Esse orçamento comporta recursos destinados a dois tipos de ações e serviços:

☞① individualizáveis (ou divisíveis), isto é, aqueles prestados a cada pessoa individualmente. Exemplo típico são as ações de atenção materno-infantil, como a vacinação, a assistência hospitalar ao parto e assistência ambulatorial e hospitalar a crianças e adolescentes; tais ações não são identificáveis *ex ante*, mas algumas – justo as mais dispendiosas como a assistência hospitalar – podem ser medidas *ex post* mediante tabulações especiais;

☞② não individualizáveis (indivisíveis), vale dizer, aquelas ações de alcance coletivo não providas pessoa a pessoa, mas que têm grande impacto positivo na saúde e bem-estar da criança. Dentro desse conceito estão, por exemplo, as ações e serviços de Saneamento Básico, de Controle de Vetores e de Proteção ao Meio Ambiente. Esses recursos foram apropriados, por estimativa, com base na participação proporcional do grupo infante-juvenil na população geral.

Com estes elementos podem ser construídos indicadores, como o gasto *per capita* e o percentual do OCA em relação ao Orçamento total, ao de cada área (saúde, educação). Um indicador para o monitoramento de curto prazo da execução orçamentária é, por exemplo, o percentual da despesa realizada com cada projeto/atividade em relação ao total dos recursos previstos para cada um desses itens.

Em 2000, o OCA federal estava composto por 16 Programas e 130 Projetos e Atividades, distribuídos por 7 Ministérios e Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (gerido pelo Conanda). Alguns Programas apareceram em mais de um Ministério. São os casos, por exemplo, do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – presente nos Ministérios da Justiça, da Previdência e Assistência Social e do Esporte e Turismo – e de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei – presente nos Ministérios da Justiça e do Esporte e Turismo e no Fundo Nacional da Criança e do Adolescente.

Embora desenhadas, inicialmente, para o uso no âmbito federal, essas metodologias podem ser utilizadas também no âmbito dos governos estaduais e municipais. No caso brasileiro sem maior necessidade de adaptações, pois a estrutura orçamentária é, por lei, a mesma nas três esferas de governo.

Também no nível local, o OCA tem sido uma ferramenta importante para a abertura de um espaço de diálogo na sociedade civil e desta com os poderes Executivo e Legislativo, permitindo o acolhimento de propostas e de emendas orçamentárias em favor de políticas para a infância e adolescência. Em Fortaleza, por exemplo, o OCA representa perto de 20% do orçamento total da Prefeitura Municipal (Cedeca, 2002). Do total de recursos solicitados mediante emendas ao orçamento para 2003 apresentadas na Câmara Municipal, as organizações sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente conseguiram a aprovação de quase 1/3. Pode não parecer um resultado espetacular, diante da magnitude das necessidades, mas foi sem dúvida uma ação política bem sucedida, levando em conta a pressão de outros problemas sociais e as restrições fiscais. Como diz um dos dirigentes do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - Cedeca: “... a gente leva 20 emendas, aprova 5. Na última LDO (para o Orçamento de 2003), a gente levou 11 emendas e aprovou 4. Tem sido mais ou menos essa a média.” (MORAIS, *apud* CEDECA, 2002)

A principal vantagem do OCA está em permitir uma estimativa mais abrangente do gasto governamental total com crianças e adolescentes, ao incluir tanto as ações que têm foco exclusivo neste segmento como aquelas ações não específicas para o grupo (*Orçamento não exclusivo*). A inconveniência dessa segunda opção metodológica é sua maior complexidade, o que pode dificultar um acompanhamento mais sistemático e oportuno, já que exige a consulta a outros bancos de dados, além dos sistemas de acompanhamento orçamentário e financeiro do Governo e a realização de estimativas, o que torna a tarefa mais demorada.

Por sua vez, o OCA exclusivo tem a vantagem da simplicidade, pois possibilita que o monitoramento possa ser feito de forma mais sistemática e focalizada. Sua limitação natural é não dimensionar o gasto total com as políticas públicas para infância e adolescência; conseqüentemente, não permite monitorar a

evolução da prioridade desse grupo *vis-à-vis* os demais segmentos e políticas.

O OCA, como vem sendo utilizado no Brasil, é útil para efeito de monitoramento das ações dos governantes. O controle do orçamento permite a intervenção oportuna nos casos de atraso de desembolsos ou qualquer outro problema que afete a normalidade da execução orçamentária.

Importante destacar que a mobilização da sociedade civil é um fator crítico na criação do ambiente adequado para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, principalmente na prioridade absoluta.

A efetividade dessa mobilização na defesa de recursos orçamentários depende não só da qualidade da informação, como do acesso oportuno a ela. O OCA é um instrumento de apoio à ação política cuja finalidade está claramente estabelecida: identificar os recursos orçamentário disponíveis, acompanhar sua execução e manter os grupos de pressão suficientemente informados. Para cumprir este último objetivo, são necessários dados confiáveis, simples, sistemáticos e, sobretudo, oportunos para sua divulgação.

A oportunidade da informação está ligada aos prazos rígidos das diferentes etapas de tramitação da proposta orçamentária até sua transformação em lei. Informação imprecisa, desatualizada ou fornecida fora do prazo para sua utilização política é praticamente inútil e representa desperdício de recursos.

Nesses termos, torna-se particularmente útil dar a maior publicidade possível quanto aos prazos para apresentação de emendas ao Orçamento e às maneiras como isso pode ser feito. Essa medida favorece a descentralização das fontes de pressão já que, pelo menos no caso brasileiro, os parlamentares tendem a ser mais sensíveis às reivindicações oriundas dos Estados e municípios onde estão suas bases eleitorais.

Ao completar 20 anos, em 2010, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) continua sendo desrespeitado em seus preceitos e suas prioridades desconsideradas quando avaliada a dotação e execução orçamentária de programas destinados a crianças e adolescentes nos Orçamentos. A prioridade absoluta para esses segmentos permanece uma figura de retórica, apesar de alguns avanços. Em INESC (2005) é esclarecedor essa política:

“Neste boletim, analisamos a política de criança e adolescente à luz do Programa Plurianual e dos consequentes orçamentos anuais. A análise nos revela as deficiências de planejamento por parte do governo na elaboração de leis orçamentárias e execução do gasto público para áreas sociais. As comparações entre o PPA e as leis orçamentárias anuais reforçam a avaliação que as metas estabelecidas pelo governo são meros parâmetros e não constituem um objetivo para a superação das questões abordadas. Isso ocorre, por exemplo, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Apesar do aumento do trabalho infantil em 2006, a meta estabelecida para 2007 é menor que a prevista

em anos anteriores.”

O texto acima destaca o orçamento público como uma ferramenta estratégica capaz de fazer o controle social e a possível intervenção nas políticas públicas, com o objetivo de garantir a prioridade absoluta elencada no Estatuto e na Constituição de 1988.

Podemos traçar um paralelo entre a relação dos direitos e das garantias constitucionais com os direitos da criança e do adolescente e o orçamento público. Tal como este, as garantias constitucionais não são um fim em si mesmas, mas instrumentos que tutelam um direito principal.

Quando se disse que o orçamento pode atuar como um garantidor de direitos previstos no Estatuto, não se está a afirmar que ele é uma garantia constitucional especial (prioridade absoluta).

Portanto, quando se diz que o orçamento pode ser visualizado como um garantidor de direitos, esta garantia não é aquela prevista no texto constitucional, no caso em questão, tem o significado de efetivar direitos por meio da realização orçamentária dentro daquela ideia de que há que se ter recursos para efetivar direitos.

Capítulo 4
ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (OCA) NO DISTRITO
FEDERAL

4.1. Orçamento Criança e Adolescente (OCA): Experiência do Distrito Federal

Em 2005, após ter o conhecimento da metodologia de apuração do OCA, divulgada pelo INESC/Fundação ABRINQ/UNICEF (2005), o Distrito Federal foi o demandante das informações, que até então estavam em âmbito federal.

O documento “De Olho no Orçamento Criança, atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público”¹⁵ foi o balizador das informações que necessitava a Rede de atenção a criança e ao adolescente - Recria para se orientar na diretriz de criação de mecanismos que permitam monitorar o planejamento e a execução orçamentárias na área da infância e da adolescência no âmbito do DF.

A metodologia do OCA permite identificar, com clareza e objetividade, o montante de recursos destinados à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente, oferecendo “elementos para exigir que as autoridades respondam publicamente, de forma periódica e transparente, por suas ações, pelas políticas implementadas e pelo uso dos recursos” (INESC/Fundação ABRINQ/UNICEF (2005 p. 38)).

Essa metodologia só é eficaz por causa da portaria nº 42/1999 do MPOG que estabeleceu os conceitos de função¹⁶ e subfunção¹⁷, aplicados aos orçamentos da União, Estados e Municípios, padronizando os componentes da despesa pública.

Em 2006¹⁸, constituiu-se uma comissão de trabalho composta de membros e servidores das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) com o intuito de observar o orçamento do DF destinado a crianças e adolescentes. Neste sentido, destaca-se o pensamento dos membros da comissão, assim se manifestaram: “a finalidade é de identificar o OCA do ano de 2005 a partir da utilização da metodologia.”

Os dados foram obtidos pelo Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – SIGGO, que extrai informações para a elaboração de relatórios, conforme indicado na metodologia padronizado pela Portaria nº42/1999.

As necessidades das Promotorias do Ministério Público ficaram latentes no momento que o tema se aprofundava. A partir daí, a comissão de trabalho realizou reuniões entre os integrantes com vistas à identificação do orçamento exclusivamente destinado às crianças e aos adolescentes, bem como para definição do percentual a ser aplicado ao orçamento não exclusivo.

Apurados todos os números, efetuou-se a avaliação básica que consiste: 1) na comparação dos valores efetivamente gastos do OCA com aqueles inicialmente previstos na Lei Orçamentária Anual; 2)

¹⁵ Documento publicado em outubro de 2005 de iniciativa da Fundação ABRINQ, INESC e UNICEF.

¹⁶ § 1o Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público

¹⁷ § 3o A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

¹⁸ Histórico do OCA- DF encontrado no sitio : www.mpdft.gov.br

verificação da participação relativa do OCA no Orçamento Geral do DF e; 3) verificação da participação relativa das despesas com atividades administrativas e pesquisas do OCA.

Nesse sentido, a avaliação do OCA pela comissão de trabalho encontrou dificuldades em identificar valores e percentuais que exprimiam a realidade da Capital. Apesar disso, o Relatório Final do OCA 2005 foi concluído em novembro de 2006, com o levantamento de várias dúvidas e apresentação de conclusões úteis.

Diante do exposto, naquela ocasião, e a complexidade da matéria em âmbito local, os integrantes da comissão de trabalho consideraram o processo de elaboração do OCA 2005 um importante laboratório de aprendizagem que permitiu chegar a conclusões e resultados expressivos.

“Acredita-se ter contribuído para o início de uma cultura (institucional) de acompanhamento dos gastos com as crianças e adolescentes, ferramenta indispensável para assegurar-lhes seus direitos” acrescenta os membros da comissão.

A metodologia de apuração que surgiu a partir da publicação “De olho no orçamento criança”, em 2005, pela Fundação ABRINQ, pelo INESC e pela UNICEF, norteou a apuração do OCA do DF.

A metodologia apresenta duas formas principais de apuração do OCA: a seleção funcional (principais funções: saúde, educação e assistência social), que direciona a avaliação a funções e subfunções mais diretamente relacionadas com a criança e adolescente; e a seleção direta, que abrange avaliação de todos os itens do orçamento. (baseado na portaria nº 42, MPOG de 14 de abril de 1999).

Optou-se, nesta primeira apuração do OCA, pela seleção funcional, nos mesmos formatos apontados pela metodologia. A seleção funcional é mais simples e, por isso, melhor se adequava à realização de um primeiro trabalho com o orçamento público na Instituição.

Foram coletados dados do orçamento, tanto dos valores previstos, quanto dos executados para as esferas de ação prioritárias: Saúde, Educação e Assistência Social e Direitos da Cidadania.

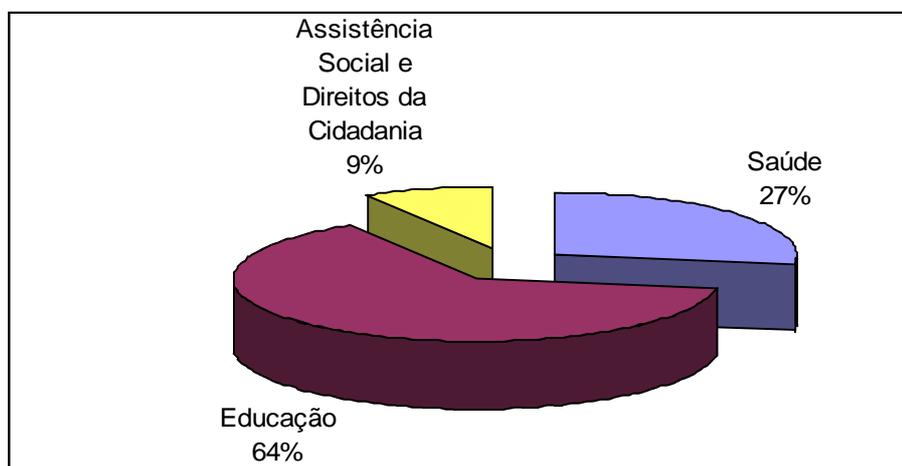
Para aquelas ações cujos índices de gastos com crianças e adolescentes eram desconhecidos, foi utilizado como parâmetro para definir os percentuais do orçamento não-exclusivo a projeção da população das Regiões Administrativas do DF 2001-2005, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). Na apuração da área de Educação, a comissão de trabalho adotou os dados produzidos pelo Censo Escolar 2005 da Secretaria de Educação do DF.

A metodologia propõe três tipos de avaliação do OCA: básica, situacional e temporal. Ressalta-se que não se fez possível a avaliação situacional, nos moldes da metodologia adotada, porque a comissão de trabalho não conseguiu identificar, no SIGGO, as transferências constitucionais nas áreas da saúde e educação, pressuposto para tal avaliação. Tampouco foi possível a realização da avaliação temporal por este ser o primeiro OCA apurado para o DF, o que impossibilita a comparação com outros períodos.

Nas esferas de ação prioritárias apontadas pela metodologia, que são: saúde, educação e assistência social e direitos da cidadania, observa-se que, em 2005, 64% dos gastos foram destinados à Educação, 27% à Saúde e 9% à Assistência Social e Direitos da Cidadania. Mais da metade do OCA foi direcionado para Educação, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 01

Distribuição Percentual do OCA do Distrito Federal - Executado por função- 2005



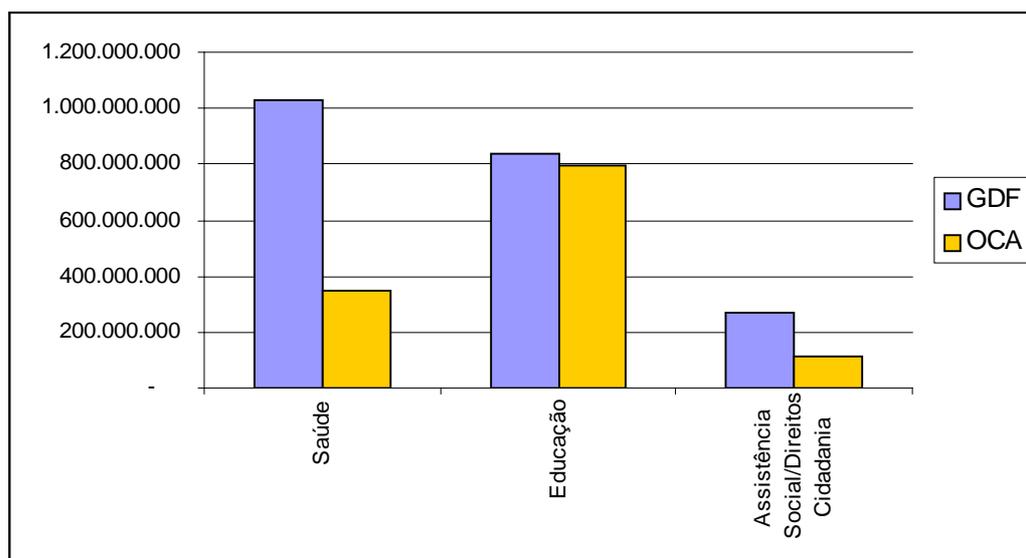
fonte: SIGGO

Ressalte-se que os gastos da função saúde aconteceram preponderantemente em atividades administrativas, que possui dentre seus componentes os gastos com pagamento de pessoal. As despesas com atividades relacionadas às principais áreas de atuação representam o segundo agregado em volume de despesas de saúde. Não foram aplicados valores para pesquisas relacionadas à criança e ao adolescente.

Os cálculos demonstraram que a participação do OCA no orçamento total executado nas áreas selecionadas é de 26%; sendo 34% na área de saúde, 95% dos valores executados na área da educação e 43% da área da assistência social e direitos de cidadania.

Gráfico 02

Valores de execução orçamentária do Governo do Distrito Federal em relação ao OCA - 2005



fonte: SIGGO

O OCA do DF apresentou um valor de R\$ 1,2 bilhões em volume de recursos, o que representa um total de 26% do total gastos do Governo do Distrito Federal em 2005.

Dessa forma, essa experiência do DF, referente ao ano de 2005, é esclarecedor no sentido de apuração da política pública voltada para as crianças e adolescentes. Fica claro que o objetivo dessa apuração é buscar os instrumentos para ver a aplicação da política pública. Alocar melhor os recursos públicos pode evitar gastos superiores em presídios ou em centros de internações. Crianças e adolescentes bem educadas, com boa saúde, e tendo assistência social adequada podem tornar-se um adulto melhor.

Em 2007, foi apresentado projeto de lei de iniciativa da Deputada Erica Kokay, criando o relatório do OCA, que seria um instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público no DF.

Em janeiro de 2008 foi sancionada a Lei Distrital n. 4.086, que criou o Relatório OCA. Importante ferramenta que a população do DF recebeu para efetivar o controle dos gastos público no DF, voltados às crianças e adolescentes. A Tabela 1, a seguir, apresenta a execução orçamentária da receita e da despesa do Distrito Federal, comparando os exercícios de 2008 e 2009, em especial relativo aos programas e ações exclusivas da criança e do adolescente.

Tabela 1

Receita e Despesa estimada e executada pelo Distrito Federal

2008 - 2009

	2008		2009	
	Estimada	Executada	Estimada	Executada
Receita Total	11.222,4	10.380,5	13.463,7	11.539,5
Despesa Total	11.765,1	10.100,9	14.502,5	11.707,3
OCA	2.173,8	2.015,1	516,4	449,1

R\$ 1.000,00

fonte: SIGGO

A Comissão do MPDFT tornou-se Núcleo de Monitoramento do Orçamento Público Destinado a Crianças e Adolescentes no DF – Núcleo OCA, em setembro de 2008.

Verificou-se, na apuração do OCA e no Relatório OCA, que, apesar da avaliação ser positiva, houve quantidade significativa de ações que não obtiveram execução orçamentária, apesar de ter dotação inicial. Por sua vez, os recursos destinados às crianças e aos adolescentes obtinham, até o final dos exercícios analisados: contingenciamento, remanejamento de recursos, não priorização das ações. Essas restrições orçamentárias foram constatadas pelo Núcleo OCA que a partir daí atuou na inserção de alterações nas LDO's.

Inicialmente, na LDO para 2008 foi introduzido o não remanejamento dos recursos do OCA, conforme abaixo:

“ Art. 21. É vedada a inclusão, na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais, de dotações a título de subvenções sociais, ressalvadas aquelas destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos, de atividade continuada, que tenham atualizadas e devidamente aprovadas as prestações de contas dos recursos recebidos do Distrito Federal e que preencham as seguintes condições:

(...)

§ 7º Os recursos destinados em subtítulos específicos à assistência à criança e ao adolescente, aos idosos, e a ações de acessibilidade para pessoas com deficiência não poderão ser cancelados por meio de decreto para abertura de créditos adicionais com outra finalidade.” (grifo nosso)

No exercício seguinte, a Lei nº 4.179, de 17 de julho de 2008 – LDO para 2009, além do artigo acima, estabeleceu a prioridade absoluta, prevista na Constituição de 1988 e no Estatuto, abaixo:

“Art. 5. A lei orçamentária anual e seus créditos adicionais somente incluirão projetos e/ou subtítulos novos se:

(...)

“V - contempladas as despesas com a criança e o adolescente.” (grifo nosso)

*“Art. 33. As unidades orçamentárias que desenvolvem ações voltadas a atender à criança e ao adolescente **deverão dar prioridade a alocação de recursos dessas despesas**, quando da elaboração de suas propostas orçamentárias, em observância ao disposto no art. 227 da Constituição Federal, no art. 4 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Lei no 4.086, de 28 de janeiro de 2008. (grifo nosso)*

Parágrafo único. “Essas informações acompanharão a lei orçamentária anual, na forma de demonstrativos complementares”

A Lei nº 4.386, de 05 de agosto de 2009 – LDO para 2010 estabeleceu além do Relatório OCA, criado pela Lei 4.086/2008, o Relatório de desempenho físico-financeiro, conforme abaixo:

“Art. 9. O projeto de lei será acompanhado de quadros demonstrativos com as informações complementares que se seguem, as quais estarão disponíveis, também, em meio eletrônico:

XVIII - QUADRO XIII - RELATORIO OCA, discriminado por programa, ação subtítulo;

Art. 67. O relatório de desempenho físico-financeiro previsto no art. 153 da Lei Orgânica do Distrito Federal será publicado até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre e apresentará a execução dos projetos, atividades, operações especiais e respectivos subtítulos constantes do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento.

§2 As despesas relativas as ações destinadas às crianças e aos adolescentes, inclusive Conselhos Tutelares e Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal serão publicadas separadamente no relatório referido no caput.” (grifo nosso)

Por fim, o Projeto de LDO para 2011, encaminhado pelo Governo do DF à Câmara Legislativa, além dos artigos acima, estabeleceu o não contingenciamento das ações voltadas ao público infanto-juvenil:

“Art. 21. Na programação de despesas, ficam vedadas:

(...)

IV – em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal deverão ressaltar as ações destinadas às crianças e aos adolescentes, inclusive Conselhos Tutelares, Conselho dos Direitos da Criança e dos Adolescentes do Distrito Federal e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.”

Em razão disso, o DF obteve um avanço significativo para assegurar o efetivo cumprimento do princípio constitucional da prioridade absoluta em favor de crianças e adolescentes, especialmente no que diz respeito à destinação privilegiada de recursos públicos no orçamento, para a implementação de serviços e programas de atendimento à população infanto-juvenil e efetivação da política de atendimento.

4.2. Impactos do Orçamento Criança e Adolescente no Distrito Federal

O impacto do Orçamento Criança e Adolescente no Distrito Federal baseia-se nos dados das consolidações, funcional e por esfera de ação, das contas do Distrito Federal, relativas ao período 2005-2009, publicadas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal -SEPLAG, conforme determina o art. 2 da Lei Distrital nº 4.086, de 28 de janeiro de 2008. Essas publicações contêm dois conjuntos de informações: o primeiro, é o Demonstrativo das Receitas e Despesas Realizadas¹⁹; o segundo, é o Demonstrativo das Despesas por programas e suas respectivas ações exclusivamente direcionadas à criança e ao adolescente.

Cabe inicialmente advertir que, os dados referentes a população etária do Distrito Federal, número de crianças e adolescentes baseou-se no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A despeito

¹⁹ De acordo com a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, a despesa pública obedece a quatro fases: a) orçamento; b) empenho; c) liquidação; d) pagamento. O *empenho* da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição (art. 58). A *liquidação* da despesa consiste no reconhecimento, com base no *empenho*, de um direito creditício contra o Estado, em virtude do fornecimento de bens ou prestação de serviços (art. 63). Finalmente, o *pagamento* é a entrega, ao titular do direito creditício reconhecido pela *liquidação* da despesa, dos recursos financeiros correspondentes, mediante depósito em conta corrente, cheque ou, excepcionalmente, dinheiro. Os dados do Demonstrativo da SEPLAG referem-se a despesas *empenhadas*.

da apuração feita pela SEPLAG, os dados da série não são homogêneos, razão pela qual as comparações intertemporais devem ser interpretadas com reserva. No caso de outros Municípios, as comparações tornam-se ainda mais precárias, uma vez que a apuração do OCA não é feita de forma confiável. Além disso, não se dispõe de informações sobre quais Municípios integram a consolidação, o que pode afetar o grau de representatividade dos dados.

Para fins de análise, optou-se por segregar a despesa em três conjuntos distintos: Saúde (integrante das funções orçamentárias saúde, saneamento e habitação), Educação (funções orçamentárias educação, cultura, desporto e lazer) e Assistência Social e Direitos da Cidadania (funções assistência social e direitos do cidadão). Esse procedimento justifica-se pelo fato de que essa operação consiste na padronização feita pelo INESC/Fundação ABRINQ/UNICEF (2005).

A correlação das funções e subfunções começa com a Saúde que em virtude de não ser possível identificar precisamente o que se destina à criança e ao adolescente por via das subfunções e, portanto, constituírem benefícios indiretos para eles, considera-se o valor proporcional da função, envolvendo tanto as subfunções próprias (códigos 301 a 306), quanto as subfunções cruzadas (isto é, pertencentes a outras funções e vinculadas à Saúde), especialmente as correlacionadas a Pesquisas (códigos 571 a 573) e a Atividades Administrativas (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131) que estiverem sob essa função.

A função Saneamento considera-se somente o valor das subfunções próprias (códigos 511 e 512), havendo a possibilidade de inclusão da subfunção cruzada Infra-estrutura Urbana (código 451); para as subáreas Abastecimento de Água e Coleta de Lixo, indica-se a apuração da subfunção cruzada Serviços Urbanos (código 452), registrando-se a possibilidade delas serem classificadas também nos códigos 551 e 512 ou ainda sob as funções Administração (código 04), Urbanismo (código 15) ou Gestão Ambiental (código 18) nas subfunções mencionadas;

A função Habitação é considerada somente com o valor das subfunções próprias (códigos 481 e 482) mais a subfunção cruzada Infra-estrutura Urbana (código 451), caso apareça sob essa função;

A Educação é coberta pelas despesas que beneficiarem diretamente a criança e o adolescente em suas diversas fases de crescimento, com exceção das despesas com Ensino Superior, considera-se o valor total da função, envolvendo tanto as subfunções próprias (códigos 361 a 365); mais as subfunções cruzadas: Formação de Recursos Humanos (código 128), Assistência à Criança e ao Adolescente (código 243), Alimentação e Nutrição (código 306), Assistência aos Povos Indígenas (código 423) e Transportes Especiais (código 785); as despesas correlacionadas a Pesquisas (códigos 571 a 573) e a Atividades Administrativas (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131).

Na função Cultura considera-se somente o valor da subfunção própria Difusão Cultural (código 392); Nas demais são consideradas orçamento não exclusivo devido à condição de identificação do objetivo da ação. A função Desporto e Lazer considera-se somente o valor das subfunções próprias Desporto Comunitário (código 812) e Lazer (código 813).

A assistência social e direitos de cidadania consideram-se, por constituírem benefícios diretos para as crianças e os adolescentes, envolvendo tanto as subfunções próprias (códigos 242 a 244); as subfunções cruzadas Empregabilidade (código 333), Fomento ao Trabalho (código 334), Ensino Profissional (código 363), Transferências (código 845) e Assistência aos Povos Indígenas (código 423), quanto àquelas correlacionadas a Pesquisas (códigos 571 a 573) e a Atividades Administrativas (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131), caso apareçam sob essa função; há a possibilidade das ações de qualificação, capacitação e educação profissional, assim como as de geração de renda serem classificadas sob a função Trabalho (código 11) com as subfunções 363, 333 e 334. Já as ações de transferência de renda às famílias podem aparecer, sobretudo nos estados, classificadas na função Direitos da Cidadania (código 14) com a subfunção 845.

A Tabela 2, a seguir, apresenta os dados da consolidação das despesas realizadas pelo Distrito Federal, no período 2005-2009, segundo os grupos de funções orçamentárias acima mencionados. A Tabela contém os valores da despesa, sua comparação, em termos percentuais, com o ano anterior e os respectivos índices de variação em relação ao orçamento total do DF, a receita total. A Tabela 3 evidencia a proporção com a população de crianças e adolescentes do DF, segundo o IBGE.

TABELA 2
DESPESA REALIZADA PELO DISTRITO FEDERAL RELATIVA AO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE,
SEGUNDO ESFERA DE AÇÃO E FUNÇÃO ORÇAMENTARIA

2005 – 2009

									R\$ 1.000,00
ESFERA DE AÇÃO	ANO 2005	2005/2004 (%)	ANO 2006	2006/2005 (%)	ANO 2007	2007/2006 (%)	ANO 2008	2008/2007 (%)	ANO 2009
Saúde	337.242,9						513,4		0,0
Educação	794.498,8		283.864,7		132.630,6		302.584,7		391.340,2
Assistência Social e Direitos da Cidadania	108.466,4						98.346,7		57.671,2
TOTAL	1.240.208,1	não apurado	283.864,7	-77,1%	132.630,6	-53,3%	401.444,8	202,7%	449.011,4

Obs.: os valores têm diferenças no período apurado devido a falta de consistência na metodologia de apuração do OCA no DF.

Fonte: SIGGO

TABELA 3

**NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, FAIXA ETÁRIA 0 A 18 ANOS, DA POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL,
PARA FINS DE APURAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE**

2005-2009

Faixa Etária	População Total 2005	% de crianças e adolescentes	2005	2006	2007	2008	2009
0 – 4	221.385	100%	221.385	234.209	214.680	221.457	221.744
5 – 9	206.491	100%	206.491	221.832	215.031	222.800	223.896
10 – 14	194.075	100%	194.075	221.598	217.465	226.160	228.199
15 – 19	212.967	60%	127.780	157.129	132.606	138.614	140.750
Total	834.918	-	749.731	834.768	779.782	809.031	814.589

Fonte: IBGE

Os gastos com crianças e adolescentes pelo governo do DF estão concentrados nas Funções saúde, educação e assistência — que, no período 2005-2009, responderam por 7,57% do orçamento total realizado. Essas despesas não apresentaram expressivo crescimento ao longo do período analisado.

Nesse grupo predominam as despesas de educação que representam mais da metade dos gastos com o público infante – juvenil. Tais despesas não cresceram, em termos reais, entre 2005 e 2009.

Embora as despesas com assistência social e direitos da cidadania, entre 2005 e 2009, tenham diminuído, ano após ano, elas cresceram, em termos reais, proporcionalmente ao total (12%).

Esses resultados devem, porém, ser interpretados com cautela. A apuração do Orçamento Criança e Adolescente carrega a dificuldade da falta de critérios de procedimentos orçamentários, ou seja, a apropriação dos gastos no orçamento público no Distrito Federal. Os resultados obtidos poderão ser questionados sob o argumento de estarem considerando ou deixando de considerar determinadas ações/despesas. Isso se deve à linguagem contábil dos orçamentos, que não se destina a evidenciar as políticas públicas implementadas, e ao poder público que, de modo geral, não se preocupa em dar clareza orçamentária às suas realizações.

Os números do orçamento não dizem tudo. Os resultados numéricos obtidos são um indicador importante para mostrar o desempenho das ações a favor da criança. Entretanto, eles são, antes de tudo, a tradução sintética de aspectos qualitativos das políticas públicas, que precisam ser levantados e analisados simultaneamente. É importante destacar que grande parte das decisões que afetam a concepção e implementação dessas políticas não está diretamente vinculada à estruturação e execução dos orçamentos.

Uma série histórica de despesas realizadas oferece conclusões mais consistentes sobre realizações. A apuração de um ano ou um período é o retrato de um momento. A análise de uma série de Orçamentos Criança e Adolescente previstos ou executados oferece melhores condições para se avaliar o perfil e a tendência dos gastos públicos.

A comparação do Orçamento Criança e Adolescente entre municípios ou Estados precisa considerar as realidades políticas-administrativas e não somente os resultados orçamentários. Os resultados numéricos permitem comparações entre realidades distintas. Isso, porém, exige considerar simultaneamente as respectivas realidades político-administrativas. Por isso, não abordamos essa comparação .

A plena execução das despesas previstas com a Lei do Orçamento Anual é fundamental. O orçamento é um compromisso de realizações, negociado a partir do Legislativo. Isso envolve o investimento de esforços para a conquista de ações e metas a serem atingidas, gerando expectativas. Para garantir sua legitimidade, é imprescindível exigir a plena execução dos compromissos registrados na Lei do Orçamento Anual.

O objetivo principal do Orçamento Criança e Adolescente é o resultado da aplicação dessa metodologia para demonstrar e analisar os gastos públicos com crianças e adolescentes. O OCA não é um conceito, nem mesmo um conceito oficial. Sua concepção se orienta pelo princípio da prioridade absoluta que em uma sociedade justa e um mundo sem pobreza só serão possíveis com investimento na criança e respeito aos seus direitos.

CONCLUSÕES

As crianças e os adolescentes brasileiros foram beneficiados a partir da Constituição de 1988, pela criação de instrumentos de proteção de seus direitos; a prioridade absoluta que foi inserida na atual Constituição cidadã e passou a nortear a Lei 8.069/1990 – ECA, devendo todos considerarem principalmente a prevalência constitucional na formulação e na execução das políticas sociais públicas, além de dar destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Essas garantias previstas na legislação infraconstitucional coroam toda a política orçamentária da criança e do adolescente vinculando o legislador e o administrador no que se refere à destinação privilegiada de verbas nesta área, ou seja, toda a atuação deliberada pelos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente de cada Município, Estado ou União deve obrigatoriamente ser acolhida pelo poder público não só como sugestão de planejamento, mas como verdadeiro “programa” a ser cumprido.

O tratamento da prioridade absoluta deve ser diferenciado na política orçamentária, uma vez que apresenta particularidades únicas, a começar que o público alvo (crianças e adolescentes) é a base da sociedade. Na interpretação dos governantes levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento, o que exige efetivação da política orçamentária.

Para se alcançar essa efetividade, é de fundamental importância que seja feita uma análise totalizadora do processo orçamentário, partindo-se da formulação da política pública voltada ao público infanto-juvenil, que serão sistematizados e valorados, até que sejam encontrados os instrumentos legais (LDO e LOA) que se mostrem mais adequados e suficientes para o devido respeito das determinações do Estatuto e da Constituição de 1988.

Igualmente, quando os governos não apresentam as políticas públicas esperadas pela sociedade, o estudo e tratamento multidisciplinar da questão mostram se de grande valia, notadamente em tema relacionado com a criança e com o adolescente.

O orçamento público, nesse contexto, foi assimilado como instrumento de materialização dessa política pública. Pode-se inferir daí que uma política pública bem formulada pode ser uma boa forma de efetivar a prioridade absoluta e isso compreende a própria técnica orçamentária e suas variações. A contextualização desse orçamento trouxe uma ferramenta eficaz para verificação das nossas conclusões.

A principal implicação desses resultados é que, para garantir a prioridade absoluta na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção da infância e juventude é fundamental ter uma sociedade civil articulada com Ministério Público envolvido, Conselho de Direitos estruturado e Conselheiros Tutelares bem informados.

Da mesma forma Gontijo (2008, p. 64) “os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares têm importância fundamental ... os primeiros devem participar na formulação das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente, e os últimos têm a atribuição de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Observa-se, também, que sendo o orçamento brasileiro autorizativo, imposto pela Constituição de 1988, as ações voltadas a atender às crianças e aos adolescentes no país não são impositivas, ou seja, o OCA deveria ser impositivo, tendo em vista a prioridade absoluta, imposta na Constituição de 1988 e no Estatuto, que estabelece a garantia da prioridade compreende: destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Com efeito, a experiência recente do DF dá novos contornos a tal concepção, destacando-se o controle social do orçamento público, quando a sociedade controla o planejamento da gestão, na elaboração das leis do ciclo orçamentário, na execução orçamentária e na prestação de contas à sociedade.

Entretanto no Brasil, há vários obstáculos a tal controle, dentre os quais se destaca esse caráter autorizativo, e não impositivo, do orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes.

Uma experiência que já vem sendo adotada com relativo sucesso em muitas cidades brasileiras é o orçamento participativo isto é o incentivo a participação popular na elaboração do orçamento. Essa participação melhora a eficiência alocativa do orçamento porque ouve diretamente as pessoas interessadas nos projetos, melhorando o fluxo de informação e assim garantindo que as bases para tomada de decisão sejam as mais próximas da realidade. Por isso o incentivo a essa participação é importante e deve ser feita não somente na discussão da LOA, mas também no âmbito do PPA e da LDO.

Nesse contexto, os governos locais são os mais descentralizados do ponto de vista político, administrativo e financeiro, pois é onde se dá uma maior penetração da sociedade civil na esfera pública, além de serem governos mais acessíveis aos cidadãos. Logo, o que sugere que o controle social não se restringe apenas à dimensão da prestação de contas e da fiscalização, mas também à transparência e à publicização. O controle social sobre a orçamentação pública também pode se dar através da preponderância direta e/ou indireta da sociedade civil sobre o aparelho de Estado, ou seja, se o gasto dos recursos orçamentários produzirá reais benefícios para a sociedade, o que pode ser entendido como “gestão por resultados” ou por “criação de valor público”.

O Brasil comprometeu-se com o interesse superior de crianças e adolescentes, como norma definidora de suas prioridades, por instrumentos normativos essenciais. A Constituição de 1988 que em seu art. 227, afirma ser obrigação comum da família, da sociedade e do Poder Público a promoção e garantia de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para a população infanto-juvenil.

Assim, o compromisso do Estado Brasileiro e, em específico o DF, é de construção de políticas

públicas, em todas as áreas, para atendimento primaz das demandas de infanto-adolescentes, o que exige presteza no planejamento e, antes de tudo, privilégio, prioridade absoluta, na dotação e execução do orçamento.

A implementação das soluções para os problemas sociais é um processo longo e complexo, que envolve diversos atores, recursos e decisões, os quais devem ser articulados da forma correta para produzir o resultado programado. Para tanto, o OCA oferece instrumentos importantes, à medida que permite capturar, por meio da programação e execução de receitas e despesas, o estágio de andamento das ações governamentais.

A avaliação pressupõe a definição prévia de metas a serem perseguidas ao longo dessa implementação das ações. A meta, por sua vez, constitui a quantificação de um objetivo em termos de unidades do produto que a materializa, a ser obtido em um determinado espaço de tempo e em uma determinada escala espacial.

Nesse processo de construção do OCA no Distrito Federal é necessário estabelecer uma etapa de reflexão sistemática sobre a disponibilidade de recursos e as possibilidades de alcance de objetivos. Nessas condições, os impactos do OCA têm de ser visto pela avaliação dos resultados na efetivação das políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes.

Ao completar 20 anos de existência do Estatuto da Criança e do Adolescente e 22 anos da promulgação da Constituição de 1988, verificamos que a prioridade absoluta é violada constantemente, não há preferência na formulação e na execução da políticas sociais públicas e nem destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude na capital da República.

Dessa forma, temos a expectativa de que o OCA, com o processo de construção da qualidade do gasto público, se transforme em um instrumento de ação da sociedade na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Assim, acreditamos, aumentaremos a eficiência e eficácia desse gasto e, então, o ECA será uma realidade e não somente uma declaração.

REFERÊNCIAS

CEDECA. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará. Relatório sobre a matrícula única 1998. Fortaleza, Ceará, 2002, 5p. Mimeo.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros Editores, 1999.

DIGIACÓMO, M. J. **O Conselho Tutelar e o Orçamento Público, 2009**. Disponível em: www.mp.pr.gov.br/arquivos/file/conselho_tutelar.pdf. Acessado em 12.03.2010

FONTENELE, P.; OLIVEIRA, J. C. **Regras fiscais do Brasil: da Secretaria do Tesouro Nacional à Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, dezembro de 2005.

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GONTIJO, J.; DE SOUSA JÚNIOR, J. G. (orient.). **Ministério Público, Controle social e Orçamento Criança e Adolescente**. Monografia submetida à Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de especialista em direito constitucional contemporâneo. 2008. Disponível em: www.fesmpdf.org.br/arquivos/jaqueline_gontijo.pdf. Acessado em 05.04.2010

INESC/Fundação ABRINQ/UNICEF. **De Olho no Orçamento Criança Atuando Para Priorizar a Criança e o Adolescente no Orçamento Público**. Documento elaborado em parceria do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a fundação Abrinq e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), São Paulo, outubro de 2005.

ISHIDA, C. Y.; POZO, A. T. R. (Orient.). **Explorando Abordagens Inovadoras para Geração de Classificadores**. Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de Doutor em Métodos Numéricos em Engenharia, pelo Programa de Pós-Graduação de Metodos Numéricos em Engenharia, Universidade Federal do Parana, Curitiba, Novembro 2008.

LEMGRUBER, J.; GUEDES, R. A.; TRISTÃO, G. Posicionamento das Entidades da Administração Descentralizada, Órgãos Autônomos e Fundos no Contexto Orçamentário. **Revista ABOP**, Brasília, v. 2, n. 3, p 7 - 66, set./dez., 1976.

MATTA, J. L. J. **O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira**. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp), Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público (Fesp), 61 p., 1998.

NETO, C; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

RINALDO. Segundo bacharel em Direito em Cuiabá (MT). Aspectos da relação entre o orçamento e o

Direito da criança e do adolescente. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3775>. Acessado em 21.04.2010

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SCHICK, Allen. The road to PPB. Segundo Manual de Textos do CIPAD, sob o título. O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária. **Public Administration Review**, vol. 26, nº 4, 1980.

SOTTO MAIOR NETO, Olympio de Sá. **O ECA e a Materialização da Cidadania Infanto- Juvenil**. Disponível em: < www.mppr.gov.br>. Acessado em 13.10.2010.

STIGLER, George. “ **Law or Economics?**” **The Journal of Law and Economics**, v. 35, n. 2., p.462, 1992.