



**Este artigo** está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição 3.0 Unported.

**Você tem direito de:**

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

**De acordo com os termos seguintes:**

Atribuição — Você deve dar o crédito apropriado, prover um link para a licença e indicar se mudanças foram feitas. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This article** is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 Unported License.

**You are free to:**

Share — copy and redistribute the material in any medium or format

Adapt — remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.

**Under the following terms:**

Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

# O abandono dos direitos assistenciais do ECA na execução orçamentária

Evilásio Salvador<sup>1</sup>

Maria da Conceição Lima Alves<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo estuda o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para verificar se as medidas ali preconizadas relacionadas à Assistência Social encontram acolhida na execução orçamentária de 2006 a 2010. Antes, examina se tais medidas constam da Política Nacional da Assistência Social (PNAS). Em seguida, compara os valores alocados nas políticas destinadas a crianças e adolescentes com os totais orçamentários. Detalha a execução orçamentária do Pró-sinase por acreditar que há estreita vinculação entre as ações que contêm e as disposições do ECA e da PNAS. Do resultado da análise, constata que os valores alocados são baixos, e, ainda assim, sua execução efetiva não alcança nem a metade dos valores disponíveis. Conclui com uma análise acerca da precária situação de vida dos meninos e meninas brasileiras que precisam ser enfrentadas por políticas sociais com baixíssimo orçamento.

**Palavras-chave:** Estatuto da Criança e do Adolescente; Política Nacional da Assistência Social e Lei Orçamentária Anual.

## 1. Os direitos assistenciais previstos no ECA e o orçamento da União

O objetivo deste trabalho é fazer um cotejo entre parte dos direitos garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente

---

<sup>1</sup> Doutor em Política Social pela UnB. Professor na Universidade de Brasília (UnB) na graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social (Mestrado/Doutorado). Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Humanas – Departamento de Serviço Social – Campus Universitário Darcy Ribeiro – Asa Norte – ICC Centro – Mezanino B1 432 – 70.910-000 – Brasília-DF. Email: evilasio@unb.br

<sup>2</sup> Mestranda em Política Social pela UnB. Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Minorias e Assistência Social. Endereço institucional: Senado Federal Anexo I – Bloco B – 2º andar – Sala 28 – CEP 70185-900 – Brasília-DF. Email: malves@gmail.com

(ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e sua efetivação por meio da alocação de recursos orçamentários. Circunscreve-se a aspectos previstos no ECA, cujo atendimento cabe à Assistência Social, encarregada constitucionalmente (art. 203, CF/88) de prover meios capazes de realizar a proteção social não contributiva necessária à infância e à adolescência. Exclui, portanto, a parte relacionada diretamente à Educação e Saúde.

Para estabelecer relações entre os serviços prestados pela Assistência Social e o ECA, o artigo estuda os dispositivos legais previstos no Estatuto; busca verificar sua recepção por meio de legislação regulamentar oriunda do Poder Executivo, caso do Plano Nacional da Assistência Social (PNAS), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e publicada por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; tenta conferir se a proteção social prevista legalmente, por meio da prestação de assistência, obteve escopo orçamentário, na forma de ações e programas com verbas efetivamente alocadas e executadas; e analisa brevemente a sustentabilidade das iniciativas dirigidas à infância e à adolescência.

Toma como base analítica dados do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA)<sup>3</sup>, um excerto da Lei Orçamentária Anual dedicado a apresentar à sociedade

---

<sup>3</sup> O Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), de acordo com o portal do Orçamento do Senado Federal, *é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, afetam diretamente a qualidade de vida e o desenvolvimento das crianças brasileiras. Foi elaborado em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, para facilitar o acompanhamento do processo orçamentário por entidades e organizações da sociedade civil interessadas no tema.* Contém dados a partir do ano 2000 e está disponível em [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/PS\\_ORCC\\_RI/Execucao](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PS_ORCC_RI/Execucao). A metodologia de apuração dos dados encontra-se detalhada: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/arquivo/10.%20Programas%20Sociais/10.5.%20Orçamento%20da%20Criança/10.5.2.%20Outros%20Anos/10.5.2.11.%202010/10.5.2.11.2.%20Execução/420-Caderno%20Apurando%20o%20Orçamento%20Criança.pdf](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/10.%20Programas%20Sociais/10.5.%20Orçamento%20da%20Criança/10.5.2.%20Outros%20Anos/10.5.2.11.%202010/10.5.2.11.2.%20Execução/420-Caderno%20Apurando%20o%20Orçamento%20Criança.pdf). Acesso em jun.2011

informações especializadas a respeito da aplicação de recursos na execução de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das pessoas com idade que varia entre zero e dezoito anos. O período analisado vai desde 2006 até 2010, pois leva em conta a regulamentação da PNAS efetivada por meio da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/Suas), aprovada pela Resolução do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) nº 130, de 15 de julho de 2005. Compreende, portanto, um intervalo de cinco anos, tempo adequado para se analisar a efetividade das políticas adotadas a partir da PNAS atualmente em **vigor**.

## **2. Breves notas sobre políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência**

Ainda está em construção a efetiva participação do Estado brasileiro na prestação de serviços de segurança social, especialmente no que se refere a políticas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Aliás, é recente até a compreensão de que esses pequenos cidadãos e cidadãs são, de fato, sujeitos de direitos. Historicamente, foram desprezados na concepção das políticas públicas, tanto que a primeira notícia a respeito de ação de amparo a crianças foi a instituição em meados do século XXVIII da Roda dos Expostos, ou Roda dos Enjeitados, localizadas nas Casas de Misericórdia, mantidas pela Igreja Católica, nas quais eram deixados aos cuidados das irmãs de caridade crianças abandonadas por motivos diversos. (MARCÍLIO, 1997, p. 51; VENÂNCIO, 2002, p. 196)

Se do lado da Assistência Social, o Estado desconhecia a necessidade de acolhimento de suas crianças, do lado da responsabilização penal, nossos institutos jurídicos se fazem presente desde 1603, quando as Ordenações Filipinas, estabeleceram a idade de sete anos como limite mínimo de imputabilidade criminal. A partir daí, a legislação atinente a políticas voltadas à infância e à adolescência foi geralmente

marcada pelo falta de reconhecimento dessas pessoas como seres em formação, sujeitos a proteção especial por parte do Estado (LEMOS, 2008, p. 501). Tal situação somente viria a ser modificada pela Constituição de 1988.

Portanto, historicamente a referência a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade por marcada pelo uso da palavra “menor”, que serviu, em geral, para caracterizar na lei as diferenças entre quem tinha direito de ser criança – os filhos bem nascidos - daqueles que, principalmente vítimas das fragilidades características da pobreza, foram relegados ao abandono e submetidos a políticas higienistas e preconceituosas, muitas delas voltadas para o confinamento e a submissão precoce ao trabalho (RIZZINI, 1999, p. 377; PASSETTI, 1999, p. 347-375), como maneiras de proteger não as crianças, mas a sociedade dos perigos representados pelos “menores abandonados ou delinquentes”.<sup>4</sup>

Uma exceção digna de registro foi a Constituição de 1934 que, diferentemente das duas anteriores<sup>5</sup>, que nada mencionam em relação a crianças e adolescentes, adotou proteções inéditas e proibiu do trabalho até os 14 anos, aboliu a diferença salarial em razão da idade, garantiu a licença-maternidade de três meses, previu ajuda financeira para as famílias com muitos filhos e instituiu a gratuidade para as ações de reconhecimento dos filhos naturais.

Também é interessante observar que ali, pela primeira vez, o Estado brasileiro fixou um percentual de verbas orçamentárias devidas pelos entes federativos à proteção da infância: 1% das rendas tributárias auferidas pela União, Estados e Municípios deveriam se destinar a financiar políticas voltadas ao amparo da maternidade e da infância, cujo dever de proteção ficava estabelecido como de competência compartilhada entre os

---

<sup>4</sup> Refere-se aos seguintes diplomas legais: Decreto nº 6.9947, de 1998; Lei nº 4.242, de 1921; Lei nº 16.272, de 1923; Decreto nº 16.273, de 1923; e do Decreto nº 17.943-A, de 1927.

<sup>5</sup> Constituição do Império de 1824 e a Constituição da República de 1891.

três níveis federativos (art. 141, da Constituição Federal de 1934)<sup>6</sup>.

Os regimes autoritários que se seguiram após esse período marcam um novo retrocesso da legislação. A criação, durante a ditadura Vargas, do Conselho Nacional de Serviço Social<sup>7</sup> e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), no entanto, deram início à prática de se agregar a Assistência Social às medidas de atendimento de crianças e adolescentes. Mas essa vinculação não evitou que as políticas adotadas se baseassem em uma visão correcional-repressiva, calcada na instituição de reformatórios, patronatos agrícolas e escolas profissionais voltadas para os carentes e abandonadas (COSTA, 1991, p. 14).

A tais estabelecimentos, se juntaram outras instituições de triste memória, como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), criada em 1964, e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febems). No campo legal, firmou-se, em 1979, o Código de Menores, que submetia crianças e adolescentes ao arbítrio de castigos impostos por juízes, os quais incluíam até a internação por tempo indeterminado, num desrespeito cabal aos direitos humanos de crianças e adolescentes (LEMONS, 2008, p. 511; COLIN, 2008, p. 23).

Essa visão correcional-repressiva, adotada durante décadas pelo Estado, aliada à submissão ao trabalho como método de “recuperação de menores delinquentes”, evidenciam o tamanho da dívida social em relação a crianças e adolescentes e, até hoje, em que pesem os avanços legais obtidos, seguem assustadoramente arruinando a vida dos pequenos cidadãos e cidadãs brasileiras.

---

<sup>6</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)  
Acesso em jun.2011.

<sup>7</sup> [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=525&tipo\\_norma=DEL&data=19380701&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=525&tipo_norma=DEL&data=19380701&link=s) acesso em jun.2011.

### 3. A Constituição de 1988, o ECA e a PNAS

As conquistas no campo regulatório somente começaram a ser alcançadas a partir da Constituição de 1988, quando, por meio da participação decisiva de entidades representativas de crianças e adolescentes, foram garantidos na edição na Carta Política princípios fundamentais relacionados aos direitos sociais dessa importante parcela da sociedade. Importa, aqui, registrar o art. 227, da Constituição, que resume a visão de responsabilidade social compartilhada pela família, sociedade e Estado em relação à infância, à adolescência e à juventude:

**Art. 227** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **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.

É claro que, depois de séculos de prática obscurantista em relação à infância e à adolescência, garantir a efetividade desses direitos não se mostra tarefa simples. Nesse sentido, a aprovação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente foi uma vitória importante na regulamentação desses direitos, mas sua concretização é até hoje um desafio.

Vinte e um anos depois de sua aprovação, o ECA ainda é um instrumento de vanguarda na consolidação dos direitos de crianças e adolescentes. Sua aplicação, contudo, depende de ações multissetoriais e exigem a regulamentação das garantias ali estabelecidas, relacionadas fundamentalmente a direitos individuais e coletivos cuja concretização, de acordo com o Estatuto, se dá pela aplicação das políticas de atendimento e efetiva implantação das medidas de proteção (COLIN, 2008, p.54). Nessa linha, e consonante com o previsto na Constituição,

o ECA estabelece que as políticas públicas dirigidas à infância e à adolescência devem se pautar pela participação, municipalização das ações e criação de uma rede de proteção integral (SOUZA, 2006, pp.205-208).

Percebe-se, cotejando as determinações do ECA com as estabelecidas na LOAS, no PNAS e na NOB/Suas, uma harmonização dos princípios que regem a aplicação desses normativos, a saber: ênfase na definição da família como eixo estruturador do atendimento à criança e ao adolescente; descentralização administrativa; compartilhamento solidário de atribuições entre os entes da Federação; participação e controle social por meio de conselhos, municipalização das iniciativas em prol da infância e da juventude; integração de ações principalmente entre o Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, conselhos tutelares e Assistência Social.

Assume-se aqui, então, a ideia de que não existem incompatibilidades, do ponto de vista legal, entre as políticas públicas voltadas para assegurar direitos de crianças e adolescentes, considerando-se esses três diplomas que regulam a ação pública no campo social. Pois, de acordo com o art. 2º da LOAS, a Assistência Social tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; e o amparo às crianças e adolescentes carentes.

O alcance desses objetivos é organizado em iniciativas múltiplas, incluindo a prestação de serviços, assim definidos no art. 23 da **LOAS**:

Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227



da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.

A regulamentação desses dispositivos na PNAS encontra acolhida na definição dos serviços, divididos em proteção básica; proteção especial; proteção especial de média complexidade; proteção especial de alta complexidade. Dentro de cada tipo de proteção situam-se programas de atuação, cuja relação com o ECA é perceptível, conforme quadro abaixo, que reproduz alguns dos dispositivos do Estatuto mais relacionados a serviços assistenciais e sua correspondente ação no PNAS.

### **Quadro 1: Prestações Assistenciais previstos no ECA e sua correspondência no PNAS**

<b>Assistência Social no ECA</b>	<b>Serviços previstos no PNAS/ 2005</b>
Amparo a famílias (art. 4º, art. 19)	Programa de Atenção Integral às Famílias;
Atendimento em creche e pré-escola de crianças (art. 54)	Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares;
Convivência familiar e comunitária (art. 19, art. 208, VI)	Serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 14 anos
Convivência familiar e comunitária (art. 19, art. 208, VI)	Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
Política sociais básicas (art. 87)	Programa de Atenção Integral às Famílias;
Apoio socioeducativo em meio aberto (art. 90, I)	Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;
Orientação, apoio e	Plantão Social; Abordagem

acompanhamento (art. 101, I, II, III, IV, V, VI; art. 208, VI)	de Rua;
Atendimento de famílias pobres, visando a manutenção das crianças junto a seus parentes. (art. 23; art. 208, VI)	Cuidado no Domicílio; Plantão Social; Abordagem de Rua;
Apoio socioeducativo em meio aberto; acolhimento institucional; liberdade assistida (art. 90, I, II, IV; art. 112; art. 208, VI)	Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida)
Programas de acolhimento familiar ou institucional; avaliação (art. 19; art. 208, VI)	Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue;
Acolhimento em família substituta (art. 101, IX; art. 208, VI)	Família Substituta; Família Acolhedora;
Medidas a serem adotadas em caso de práticas de atos infracionais por crianças e adolescentes (art. 112, 120, 121, 124;)	Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada);
Proteção contra o trabalho precoce, bem como regras de inserção ao trabalho (arts. 60, 61, 66, 68 e 69)	Trabalho protegido

Fonte: ECA e PNAS/2005 - Elaboração Própria

O quadro acima reflete a relação entre ECA e PNAS. No entanto, destaque-se que alguns dos mais importantes dispositivos do ECA não encontram correspondência direta entre os serviços assistenciais previsto na PNAS, como, por exemplo, o cadastro nacional de adoção (art. 50, §5º e art. 258-A) e o acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes

desaparecidos (art. 87). É possível que as ações referentes a essas proteções sociais ou estejam incluídas em denominações mais genéricas do PNAS, ou tenham sido assumidas por outras políticas menos vinculadas à Assistência Social ou, ainda, estejam sem regulamentação infralegal que garanta a concretização das medidas previstas. Destaque-se que, de acordo com o mencionado art. 258-A do ECA, a autoridade competente que deixar de registrar e operacionalizar o cadastro de adoção, tanto estadual quanto nacional, incorre em infração sujeita ao pagamento de multa.

#### **4. Os programas orçamentários relacionados às garantias do ECA e da PNAS**

As proteções sociais destacadas no quadro acima são objetivas – a Lei manda o Poder Público atender - e, portanto, são passíveis de análise por meio da Lei Orçamentária Anual, pois a concretização dos direitos sociais exige a efetiva alocação de recursos garantidores da execução das ações relacionadas a esse atendimento.

A avaliação dessas políticas, sob o ponto de vista orçamentário, aponta o engajamento do Poder Executivo no cumprimento das disposições do ECA e da PNAS, o que contribui para a identificação do lugar que crianças e adolescentes ocupam na disputa pelos recursos do Fundo Público, caracterizado como espaço de luta política (SALVADOR, 2010, p. 30).

A análise que se segue toma como base as leis orçamentárias executadas de 2006 a 2010. Excluem programas e ações vinculados diretamente às áreas da Educação e da Saúde que, embora fortemente relacionadas ao ECA, não estão diretamente vinculadas aos recursos alocados para as prestações da Assistência Social.

A Tabela 1 mostra o montante de recursos destinados à criança e ao adolescente brasileiro de 2006 a 2010, distribuídos entre os programas atinentes à garantia dos seus direitos sociais, cujos valores foram efetivamente pagos no período.

**Tabela 1: Despesas pagas por programa – 2006 a 2010**  
**Valores em R\$1.000**

<b>Programa</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Erradicação do Trabalho Infantil	312.158	343.553	289.380	303.044	284.691
Proteção social da infância, adolescência e juventude	0	0	s/d	s/d	s/d
Combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes	73.316	84.860	78.692	75.264	64.973
Atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei/pró-sinase	16.235	31.542	52.337	25.668	38.991
Promoção e defesa dos direitos da criança e do	15.846	23.296	11.402	6.107	8.687

adolescente					
Garantia e acesso a direitos	s/d	s/d	162	48	114
Gestão da política de direitos humanos	s/d	s/d	4.521	3.819	857
Proteção a pessoas ameaçadas	s/d	s/d	9.862	7.092	9.405
Primeiro emprego	85.578	97.228	s/d	s/d	s/d
transferência de renda com condicionalidades	10.390.731	11.530.939	13.077.755	13.100.405	14.750.161
Proteção da adoção e combate ao sequestro internacional	0	0	s/d	s/d	s/d
Programa nac. de inclusão de jovens – Projovem	s/d	s/d	161.997	245.140	322.297
<b>Total</b>	<b>10.893.863</b>	<b>12.111.416</b>	<b>13.686.108</b>	<b>13.766.587</b>	<b>15.480.175</b>

Fonte: Orçamento da Criança e do Adolescente – valores pagos atualizados pelo IGP-DI - s/d = ação inexistente no ano - orçamentário pesquisado - Elaboração própria

De início, cabe uma menção ao programa de Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude, cuja execução de

recursos consta como zero na tabela 1. O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 previa a alocação total nessa rubrica, durante o período, de aproximadamente R\$670 milhões. Esse valor iria financiar a maior parte das ações destinadas à proteção de adolescentes e jovens, e incluiria medidas como bolsas para jovens de 15 a 17 anos, serviços de proteção socioassistencial e manutenção de centros públicos de atendimento à juventude. O Caderno 17<sup>8</sup>, avaliação do PPA 2004-2007 relacionada aos programas atinentes ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomes (MDS), aponta esse programa como “excluído”. Com relação aos jovens, verifica-se que somente em 2008 haverá destinação orçamentária diretamente relacionada a esse público (ProJovem). Em 2005 e 2006, enquanto o Programa Agente Jovem e o Programa Primeiro Emprego, vigentes até 2004, eram substituídos pelo ProJovem, não se verificou execução orçamentária nessas rubricas. A transição de programas mostra interrupção na disponibilidade de recursos financiadores das ações ali previstas o que, por certo, se reflete negativamente na prestação da assistência devida ao conjunto da população.

Já o Programa de proteção da adoção e combate ao sequestro internacional consta na LOA(s) de 2006 e 2007, com dotações iniciais de R\$123 mil e R\$200 mil, respectivamente. Esses valores não foram executados, motivo de o programa aparecer zerado na Tabela 1. Sua previsão orçamentária também está ausente nos anos seguintes. Não encontramos explicações a respeito de sua exclusão no Caderno de avaliação do PPA 2004-2007 de ações vinculadas à Presidência da República, caso do programa em análise.

Com relação às despesas pagas da Tabela 1, os valores aparentemente se elevam no tempo. No entanto, analisados em relação ao conjunto do orçamento da União no período, verifica-se que correspondem, em média, a apenas 2,41% das despesas

---

<sup>8</sup> Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/link\\_secretaria.asp?cod=257&cat=155&sec=10&sub=163](http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=257&cat=155&sec=10&sub=163) Acesso em jul.2011

executadas durante esse intervalo de tempo. Observe-se ainda, que, tomando 2008 como referência, verifica-se que os valores alocados nos anos seguintes foram se reduzindo em relação aos totais pagos pelo País, conforme poderá ser constatado na tabela a seguir.

**Tabela 2 – Despesas totais da Lei de Orçamento Anual X Despesas do Orçamento da Criança e do Adolescente – 2006 a 2010 – Valores em 1000**

	2006	2007	2008	2009	2010	Média
LO	485.790	534.233	508.717	569.714	637.349	547.161
A	.700	.012	.885	.790	.599	.197
OC	10.893.	12.111.	13.686.	13.766.	15.480.	13.187.
A	863	416	107	587	175	630
%	<b>2,24%</b>	<b>2,27%</b>	<b>2,69%</b>	<b>2,42%</b>	<b>2,43%</b>	<b>2,41%</b>

Fonte: Siga – valores pagos atualizados pelo IGP-DI - Tabela  
Elaboração Própria

Observe-se, ainda, nos dados da Tabela 1, que os valores dos programas de transferência de renda com condicionalidades assumem grande parte dos recursos totais destinados ao amparo de crianças e adolescentes. Assim, numa análise que subtraia os programas de transferência de renda, relacionando os valores restantes ao total das despesas orçamentárias, sobram os valores destinados exclusivamente aos demais programas de atendimento às carências dessa parcela da sociedade, incluindo as ações destinadas aos cuidados devidos àqueles em situação de conflito com a lei, a erradicação do trabalho infantil e o combate à exploração sexual.

**Tabela 3 – Despesas totais da Lei de Orçamento Anual X Despesas do Orçamento da Criança e do Adolescente sem as transferências de renda 2006 a 2010 – Valores em 1000**

	2006	2007	2008	2009	2010
LOA	485.790.700	534.233.012	508.717.885	569.714.790	637.349.599
OCA	503.132	580.477	608.352	666.182	730.014
<b>Per- cen- tual</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,11%</b>

Fonte: Siga – despesas pagas atualizadas pelo IGP-DI - Tabela  
Elaboração Própria

Isso quer dizer que, para ofertar todas as prestações assistenciais previstas no ECA e na PNAS, incluindo aquelas destinadas ao enfrentamento de questões de extrema vulnerabilidade que atingem crianças e adolescentes, parcela da sociedade que compõe mais de 40% da população brasileira<sup>9</sup>, o País dedicou, em média, nos últimos cinco anos, apenas 0,11% das despesas orçamentárias pagas no período.

## **5 A execução das ações do Pró-Sinase**

A questão nos remete às ações praticadas em cada um desses programas, a fim de que possam ser identificadas lacunas devidas à escassez de recursos, constatada a partir do baixo percentual de valores constantes no orçamento. Ressalte-se que o ECA prevê medidas de proteção levando em conta especialmente se tratar a infância e a adolescência de períodos essenciais na formação de cada pessoa, exigindo do Poder Público o devido cuidado de não se deixar certos cuidados assistenciais

---

<sup>9</sup> Dados da UNICEF. Disponíveis em [http://www.unicef.org/brazil/pt/Cap\\_01.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/Cap_01.pdf) Acesso em jul/2011



desguarnecidos. Ocorre que os baixos valores alocados nos programas certamente motivaram a não concretização de proteções sociais previstas no ECA e incluídas na PNAS.

A fim de verificar esse dado, elencamos, a seguir, as ações que compõem um dos itens relacionados diretamente a crianças e adolescentes em situação de grande risco social: o **Programa de atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei/pró-Sinase**. O objetivo é analisar o grau de execução dos recursos alocados em cada um delas.

A tabela 4 traz o percentual de efetiva aplicação dos (poucos) recursos destinados a esse programa. Ela nos mostra que, mesmo sendo exíguos os valores de dotação vinculados às ações dessa rubrica, ainda assim sua efetiva execução resumiu-se, em média, a apenas metade dos recursos disponíveis.

**Tabela 4: Atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei/pró-Sinase - Dotações iniciais X Valores Pagos – Percentual de Execução- 2006 a 2010 (em R\$1.000)**

2006		2007		2008		2009		2010	
Inicial	Pago	Inicial	Pago	Inicial	Pago	Inicial	Pago	Inicial	Pago
41.773	16.235	30.808	31.542	101.913	52.337	95.412	25.668	90.018	38.991
39%		102%		51%		27%		43%	

Fonte: Orçamento da Criança e do Adolescente – valores pagos atualizados pelo IGP-DI - Elaboração própria

Em 2006 e 2007, esse programa era formado por somente duas ações: apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação e serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos. Essas duas ações são vitais para o acolhimento de crianças e adolescentes em conflito com a lei. De sua efetiva implantação, depende a atenção pública devida a crianças e adolescentes que cometeram infrações. Nesses dois anos, a destinação orçamentária mostrou-se incoerente. Em 2006, a maior parte dos

recursos foi para as unidades de internação e, em 2007, o contrário: os recursos foram majoritariamente para o atendimento. Em 2006, apenas 1/3 aproximadamente dos valores alocados nessas ações foram de fato executados.

A partir de 2008, o programa ganhou mais ações e ampliou o volume de recursos inicialmente alocados, mas a taxa de execução continuou reduzida, sendo que, em 2009, reproduziu-se o rebaixado padrão verificado em 2006: novamente os cuidados com as unidades que recebem crianças e adolescentes em situação de conflito com a lei foram negligenciados na execução orçamentária.

**Tabela 5: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em conflito com a lei – Pró-Sinase – Ações do Programa Dotações iniciais X Valores Pagos – Percentual de Execução 2006 a 2010 (em R\$1.000)**

<b>Ações</b>	<b>Dotações</b>	<b>Pagos</b>	<b>Percentual</b>
Gestão e administração do programa	1.544.857	480.305	31%
Serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas	73.353.646	50.358.296	69%
Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei	20.174.575	7.002.773	35%
Apoio a construção,	221.650.905	77.636.4	35%

reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação		22	
Apoio a municipalização e a descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto	8.708.035	1.306.964	15%
Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei	4.719.230	1.321.882	28%
Apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos	29.773.998	26.665.221	90%

Fonte: Orçamento da Criança e do Adolescente – valores pagos atualizados pelo IGP-DI - Elaboração própria

A Tabela 5 aponta as ações que mais sofreram revés entre os recursos previstos inicialmente e aqueles que foram de fato utilizados. Note-se que o menor índice se refere a uma medida essencial tanto para o ECA, quanto para a PNAS, que é a municipalização das prestações assistenciais. Nesse caso, dirigidas ao amparo de crianças e adolescente que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto.

O maior percentual encontrado acima, o de apoio a egressos de internações, refere-se à execução dessa ação somente em 2006 e 2007, pois nos anos seguintes o programa foi

excluído, sendo substituído pelo serviço social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, cujo escopo é menor que o programa retirado do orçamento.

## **Considerações Finais**

Salvador (2010) já havia identificado uma tendência de queda nos recursos orçamentários da Assistência Social destinados a crianças e adolescentes ao analisar o período de 2000 a 2007. Segundo o autor, a execução das dotações desse segmento, registradas em subfunções orçamentárias da Assistência Social, sofreu importante queda em comparação com os recursos destinados a idosos e pessoas com deficiência físicas, cujo crescimento nos percentuais foi motivado pelo pagamento de benefícios de complementação de renda.

Segundo o pesquisador, no período de 2000 a 2007, enquanto os valores destinados a idosos e pessoas com deficiência aumentou, o das crianças e adolescentes “registrou decréscimo real de 67,74%, ao longo do mesmo período” (p.325).

Os números estudados nas tabelas apresentadas ao longo deste trabalho são coerentes com o decréscimo apontando. E reforçam a constatação de que o ECA, mesmo tendo alcançado sua maioridade, continua sendo um projeto em elaboração. Os dados comparativos que relacionam o total das despesas com a infância e a adolescência diante dos gastos totais do Governo Federal evidenciam desconsideração pela prioridade constitucional devida aos meninos e meninas brasileiros. E evidenciam também certa acomodação com situações de iniquidade, como a exploração do trabalho de aproximadamente quatro milhões de crianças e adolescentes com idade entre cinco e 17 anos, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada pelo IBGE em 2009.

Ademais, no que se refere ao risco social associado à violência, cuja redução é esperada a partir das medidas previstas

no Pró-Sinase, programa que vem enfrentando baixa execução orçamentária, conforme constatado nas Tabelas 5 e 6, atente-se para o relatório da UNICEF<sup>10</sup> sobre a situação mundial da infância e adolescência em 2011 que aponta como principais ameaças aos adolescentes a exploração no trabalho, a violência e o abuso sexual e justamente os conflitos com os sistemas de justiça criminal.

O relatório traz um excerto especialmente dedicado à adolescência, caracterizada como “uma fase de oportunidades”. Ali, dados sobre crianças e adolescentes em conflito com a lei, público preferencial do Pró-Sinase, apontam que, em 2009 existiam 16.940 pessoas com menos de 18 anos cumprindo medidas socioeducativas com restrição de liberdade, e outros 19.444 na mesma faixa etária cumprindo medidas em meio aberto.

E, evidenciando a necessidade de melhores cuidados com as instituições com atribuição de acolher crianças e adolescentes em conflito com a lei, o relatório denuncia que aproximadamente 20% das ocorrências totais de violências cometidas contra meninos e meninas ocorre justamente dentro desses órgãos encarregados de acolhê-los. Os cuidados com essas instituições constituem ação do Pró-Sinase e enfrentam baixo índice de execução orçamentária (35%).

Cabe ressaltar, também, que, embora tramitem na Câmara dos Deputados mais de 39 propostas de emenda constitucional que buscam reduzir a maioridade penal, como forma de diminuir a violência praticada por adolescentes, os meninos entre 15 a 17 anos aparecem nas estatísticas do UNICEF<sup>11</sup> mais como vítimas que como agressores, pois o homicídio é a maior causa de morte nessa faixa etária, responsável por 40% dos óbitos registrados. “Estudos recentes

---

<sup>10</sup> Disponível em  
[http://www.unicef.org/brazil/pt/br\\_cadernoBR\\_SOWCR11\(3\).pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/br_cadernoBR_SOWCR11(3).pdf) Acesso  
05jul.2011

<sup>11</sup> idem

mostram que as vítimas mais frequentes de homicídio são adolescentes, meninos, afrodescendentes, geralmente fora da escola, que vivem em comunidades populares de grandes centros urbanos” (UNICEF, 2011, p.7). Um público, portanto, que demanda a proteção da Assistência Social, nos termos da Constituição Federal, do ECA, da LOAS e da PNAS.

Ressalte-se que, além dessas proposições legislativas acerca da maioria penal, outras também tramitam com a finalidade de alterar o ECA contendo medidas que lembram os tempos do Código de Menores. Baseiam-se na falsa premissa de que o Estatuto é ineficaz quando, na verdade, os dispositivos que contém em defesa de meninos e meninas, devidamente acolhidos pela PNAS, ainda estão distantes de serem efetivamente implantados e de receberem, do ponto de vista orçamentário, a grave atenção que merecem.

## Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília: MDS/SNAS, nov. 2004. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) . Acesso em jun. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sistema Único de Assistência Social. Norma operacional básica do sistema único de assistência social**. Brasília, MDS/SUAS, 2005. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) . Acesso em jun. 2011.

COLIN. Denise Rattman Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. Disponível em <http://www.pg socio.ufpr.br/docs/defesa/teses/2008/denise Colin.pdf>. Acesso em jun.2011.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília : Centro Brasileiro Para a Infância e Adolescência, 1991.

LEMOS. Cleide Oliveira. Crianças e adolescentes: a constituição de novos sujeitos de direitos. In: DANTAS, Bruno et al. (Org.) **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 5: Os cidadãos na Carta Cidadã. 592 p.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 51-76.

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, Mary del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002, p. 347-375.

REGULES, L. **Suas e os direitos de cidadania da Loas**. In: V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005. Texto de apoio. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: PRIORE, Mary del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002, p. 376-433.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **Ruptura Menorista**. *De jure*, n. 6, p. 200-209, jan./jun.2006, Disponível em: [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/27367/ruptura\\_menorista.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/27367/ruptura_menorista.pdf?sequence=1). Acesso em mai. 2011

VENANCIO, Renato Pinto. Maternidade negada In: PRIORE, Mary del (org.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997, p. 189.

Recebido em 09/06/2011  
e aceito em 22/08/2011

*Title: The welfare rights provided by ECA and the Federal Budget*

**Abstract:** *This study analyses the Children and Adolescents' Statute (ECA) and verifies whether the social support measures set forth therein are accepted in the National Social Assistance (PNAS). It also examines if the measures contained in the ECA and programmatic PNAS took shape in the budget laws from 2006 to 2010. It examines the allocation of public funds for the implementation of social assistance provided by the ECA and PNAS and makes comparisons between the values assigned to programs for children and adolescents and the total budget expenditure in this period. It details the program Pro-Sinase for ITS close ties between the actions THAT it contains and the provisions of the ECA and PNAS. It notes that the amounts allocated are low and the effective execution of these resources does not reach half of the available values. It concludes with data about children and adolescent's situation which need to be faced from the standpoint of budget.*

**Key words:** *Statute of Children and Adolescents, National Social Welfare Policy and the Annual Budget Law.*



