

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Orçamento para os direitos
das crianças e adolescentes em
Curitiba: plano e execução**

**Budget for the rights of children
and adolescents in Curitiba:
plan and execution**

Karoline Strapasson Jambersi

Antonio Gonçalves de Oliveira

Sumário

| | |
|--|-----|
| O USO DE BOTS SOCIAIS COMO AMEAÇA À DEMOCRACIA | 13 |
| Mateus de Oliveira Fornasier | |
| IN MEMORIAM: THE REPUBLICAN FORM AND THE SEPARATION-OF-POWERS AMONG THE FOUR BRANCHES OF GOVERNMENT | 32 |
| Farris Lee Francis | |
| TODOS E CADA UM DE NÓS: O INTERESSE PÚBLICO COMO CRITÉRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO | 44 |
| Mártin Haerberlin e Flávio Comim | |
| FACTORES DERIVADOS DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL QUE AFECTAN LA USABILIDAD DEL E-GOBIERNO EN MÉXICO | 69 |
| Oscar Yahev Carrera Mora, Luis Fernando Villafuerte e Saulo Sinforoso Martínez | |
| ¿QUÉ HA PASADO CON LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, SOLIDARIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE COLOMBIA? | 87 |
| David Mendieta e Carmen Elena | |
| CHANGING THE BENCH FOR A HANDSHAKE: LITIGATION, ADMINISTRATIVE RESOLUTION AND MEDIATION IN FREEDOM OF INFORMATION COMPLAINTS IN CHILE | 104 |
| Pablo Contreras | |
| A EVOLUÇÃO IDENTITÁRIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: POLIFONIA E DECISÕES EM POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO | 121 |
| Érica Bezerra Queiroz Ribeiro e Bruno Amaral Machado | |
| AS RAÍZES CRISTÃS DO PRINCÍPIO JURÍDICO DA FRATERNIDADE E AS CRISES MIGRATÓRIAS DO TERCEIRO MILÊNIO | 139 |
| Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos e Marilene Araujo | |
| JUDICIALIZAÇÃO DESCENTRALIZADA E INDIVIDUALIZADA DA POLÍTICA: MUDANÇAS NAS REGRAS DE TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 32 | 155 |
| Leandro Molhano Ribeiro e Mariana Novotny Muniz | |
| O PAPEL DO CNJ DIANTE DO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DO ATIVISMO DIALÓGICO | 176 |
| Ana Paula Kosak e Estefânia Maria de Queiroz Barboza | |

| | |
|--|------------|
| EFEITOS DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS (PMM) NOS RESULTADOS DA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE..... | 196 |
| Alex dos Santos Macedo e Marco Aurélio Marques Ferreira | |
| ORÇAMENTO PARA OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CURITIBA: PLANO E EXECUÇÃO | 224 |
| Karoline Strapasson Jambersi e Antonio Gonçalves de Oliveira | |
| A CAPACIDADE DO ESTADO FRENTE A GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES APÓS A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (LEI 12.608/2012)..... | 245 |
| Larissa Maria da Silva Ferentz e Carlos Mello Garcias | |
| REFUNCIONALIZAÇÃO DA PENA DE PRISÃO: ABORDAGEM ACERCA DA ALIENAÇÃO DO TRABALHO DESDE UMA ECONOMIA POLÍTICA DA PENA | 269 |
| Jackson da Silva Leal | |
| LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A DEFENSA JURIDICA DE LAS VICTIMAS EN CHILE | 286 |
| Marcela Peredo Rojas | |
| COLABORAÇÃO PREMIADA E SELETIVIDADE DO SISTEMA PENAL: PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DA UTILIZAÇÃO DE ACORDOS NA OPERAÇÃO LAVA JATO | 314 |
| Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Maurício Habckost Dalla Zen | |
| PODER, MASCULINIDADE E PARTICIPAÇÃO EM FACÇÕES CRIMINOSAS A PARTIR DE RELATOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE PELA PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS | 338 |
| Jailson Alves Nogueira, Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira, Lauro Gurgel de Brito e Veruska Sayonara de Góis | |
| MOBILIZAÇÃO JURÍDICA E O DIREITO AO ABORTO NO BRASIL: A EVOLUÇÃO ARGUMENTATIVA NAS RESPECTIVAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE | 355 |
| Fabiano Hartmann Peixoto e Thales Alessandro Dias Pereira | |

Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução*

Budget for the rights of children and adolescents in Curitiba: plan and execution

Karoline Strapasson Jambersi**

Antonio Gonçalves de Oliveira***

Resumo

O texto constitucional desenvolveu o sistema de proteção aos direitos das crianças e adolescentes incluindo a destinação privilegiada de recursos públicos. Os municípios são responsáveis pela política de atendimento em razão do processo de descentralização das políticas públicas. A gestão é realizada juntamente à sociedade civil no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que possui a atribuição de deliberar sobre recursos específicos dedicados à política por meio do Fundo Municipal para Criança e Adolescente (FMCA). Busca-se analisar como o orçamento municipal é planejado para atender essa prioridade orçamentária. Este é um estudo exploratório acerca do FMCA no município de Curitiba no ano de 2019. A pesquisa se desdobrou em três etapas: (i) revisão bibliográfica sobre os direitos das crianças e adolescentes e sobre o FMCA; (ii) análise documental das leis orçamentárias do Município de Curitiba a fim de identificar as despesas gerais planejadas para crianças e adolescentes e as despesas no FMCA; (iii) comparação entre as despesas planejadas no campo da assistência social para crianças e adolescentes com sua execução orçamentária disponível no Portal da Transparência de Curitiba. Verificou-se que o orçamento destinado à infância envolve diversas áreas (educação, saúde, abastecimento, defesa social, cultura, assistência social, trabalho, esporte, lazer e juventude), as despesas do FMCA ocupam o quarto lugar em quantidade de recursos (desconsiderados os gastos com educação), porém, após a análise da execução orçamentária, verificou-se que apenas 51,6% da fixação das despesas foram executadas.

Palavras-chave: Fundo Municipal para Criança e Adolescente. Planejamento orçamentário. Execução orçamentária. Conselho Municipal para Crianças e Adolescentes de Curitiba.

Abstract

The constitutional text developed the system to protect the rights of children and adolescents, including the privileged allocation of public resources. The municipalities are responsible for the service policy due to the process of decentralizing public policies. Management is carried out jointly with civil society in the *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente*, which is responsible for deliberating on specific resources dedicated to policy through the

* Recebido em 16/02/2020
Aprovado em 03/04/2020

** Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Mestra em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Professora de Direito no Instituto Superior do Litoral do Paraná, Conciliadora, Advogada. E-mail: kstrapasson@gmail.com.

*** Professor Associado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) / Programa de Mestrado/Doutorado em Planejamento e Governança Pública (PGP). Doutor em Engenharia de Produção, Mestre em Administração de Empresas, Contador e Advogado. Líder do Grupo de Pesquisa em Governança Pública e Desenvolvimento (UTFPR/CNPq). Consultor ad hoc e Membro do Comitê de Assessoramento de Área - Ciências Sociais Aplicadas - Fundação Araucária. Membro Acadêmico na Academia de Ciências Contábeis do Paraná (ACCPR) - Cadeira 26. Editor Adjunto da Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento (DBPD). Tutor do Programa de Educação Tutorial (PET/MEC) em Políticas Públicas. E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br.

Fundo Municipal para Criança e Adolescente (FMCA). It seeks to analyze how the municipal budget is planned to meet this budgetary priority. This is an exploratory study about the FMCA in the municipality of Curitiba in 2019. The research was divided into three stages: (i) bibliographic review on the theme of the rights of children and adolescents and the FMCA; (ii) documentary analysis of Curitiba city budget laws to identify planned general expenses planned for children and adolescents and the expenses at the FMCA; (iii) comparison of planned expenditures in the field of social assistance for children and adolescents with their budget execution available on the *Portal da Transparência de Curitiba*. It was found that the budget for children involves several areas (education, health, supply, social defense, culture, social assistance, work, sport, leisure and youth), with FMCA spending occupying the fourth place in terms of resources (disregarding education expenditures), but after analyzing the budget execution it was found that 51,6% of its expenses were executed.

Keywords: *Fundo Municipal para Criança e Adolescente*. Budget planning. Budget execution. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba*.

1 Introdução

Há cerca de 60 anos, o Brasil firmou o compromisso internacional na proteção dos direitos das crianças e adolescentes por meio da Declaração dos Direitos das Crianças de 1959, e, trinta anos depois, reafirmou o compromisso por meio da Convenção dos Direitos das Crianças de 1989. A Constituição de 1988 aumentou a proteção aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, detalhado no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069/1990) – que representou uma mudança significativa sobre o tratamento dado à infância e adolescência no Brasil.¹

Tanto o texto constitucional quanto o ECA definem que seus direitos devem ser garantidos com prioridade incluindo a preferência para formulação e execução de políticas sociais e a destinação privilegiada de recursos públicos. A realização desses direitos depende da articulação da família, Estado e sociedade, demandando uma atuação diferenciada do Estado frente aos casos de maior vulnerabilidade (art. 4º, Lei n. 8.069/1990).

Em razão do processo de descentralização os municípios são os principais entes federativos responsáveis pela política de atendimento de crianças e adolescentes. Segundo o texto constitucional, devem atuar por meio de uma gestão democrática e descentralizada com o uso de instâncias participativas como os Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes os quais podem deliberar acerca de recursos especiais destinados em um Fundo Municipal para Criança e Adolescente (FMCA).

Todavia, o financiamento do atendimento aos direitos das crianças e adolescentes não pode ser realizado, apenas, com os recursos do FMCA, pois existem limitações para o seu uso. Desse modo, é necessário que a temática da infância esteja incluída no orçamento geral do município inclusive com quantias mais expressivas que o FMCA para a obediência ao Princípio da Destinação Privilegiada de Recursos. Faz-se necessário analisar o orçamento municipal para comparar os valores planejados para o fundo especial e para o orçamento geral com o intuito de verificar a importância dessas fontes de recurso em relação ao atendimento de crianças e adolescentes.

Em que pese já existir metodologia voltada para o orçamento para a infância,² e de trabalhos voltados

¹ Cf. LIMA, Renata Mantovani de; POLI, Leonardo Macedo; JOSÉ, Fernanda São. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 313-329, 2017.

² 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, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/De-olho-no-orcamento-crianca.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

para essas despesas,³ o caráter inovador deste trabalho consiste na comparação do planejamento geral do município e do planejamento do FMCA, e na verificação de quanto foi executado desse fundo no município de Curitiba. O objetivo deste trabalho é realizar um estudo exploratório sobre dos fundos especiais voltados à infância e adolescência com recorte no município de Curitiba, a fim de analisar o financiamento de ações que visam garantir os direitos fundamentais desse grupo. Para tanto, buscou-se comparar os recursos do FMCA com os demais gastos destinados à infância e realizados por outros órgãos da administração municipal no ano de 2019, com especial ênfase ao financiamento da assistência social.

A pesquisa se desdobrou em três etapas: (i) breve revisão bibliográfica sobre a temática dos direitos das crianças e adolescentes e do respectivo fundo municipal; (ii) análise documental das leis orçamentárias do Município de Curitiba para identificar o total das despesas planejadas no ano de 2019 no orçamento geral do município e para o FMCA;⁴ (iii) comparação entre as despesas planejadas no campo da assistência social para crianças e adolescentes e as despesas liquidadas utilizando-se o Portal da Transparência de Curitiba para extrair os dados da execução orçamentária.

Verificou-se que, no ano de 2019, os recursos do FMCA eram a quarta maior despesa planejada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o campo da infância e adolescência (R\$ 20.206.000,00), se desconsiderados os gastos com educação.⁵ Analisando-se os demais recursos planejados para a assistência social das crianças e adolescentes, verificou-se que o fundo financiaria cerca de 41% da política de atendimento. Todavia, apesar dos recursos planejados serem significativos, após a análise das despesas liquidadas, descobriu-se que apenas parte do orçamento foi executada, somando 51,6% do orçamento previsto (R\$ 10.422.090,77).⁶

Neste breve estudo serão então apresentados os benefícios dos fundos especiais para os direitos das crianças e adolescentes e algumas limitações identificadas. Os fundos especiais integram um complexo sistema de participação e proteção social desenhado pela Constituição Federal e pelo ECA, que possibilitam a participação da sociedade ao longo da política desde a arrecadação de recursos, passando pela deliberação das ações, incluindo sua execução.

2 O custo dos direitos: o financiamento dos direitos por meio do orçamento público

Nos últimos anos, o Estado brasileiro limitou o teto de suas despesas primárias por meio da Emenda Constitucional n. 95/2016 em razão da crise fiscal que culminou na fixação de limites para o investimento público. Frente a esse cenário, reacendem as discussões sobre quais atividades são essenciais e devem ser mantidas pelo Estado. De um lado, estão os defensores de que o Estado pode efetivar despesas para manter os serviços públicos, e de outro a compreensão de que não se deve sucumbir ao endividamento público alegando os riscos de comprometer à solvência do Estado.

A primeira perspectiva se orienta em parte do intervencionismo estatal de Maynard Keynes. A intervenção do Estado na economia foi a principal ferramenta empregada para combater a crise de 1929 e os efeitos das duas Guerras Mundiais sobre a economia dos Estados Unidos e do continente europeu. Para tanto, se

³ Telles, Suguinho e Barros realizaram um levantamento no âmbito federal das políticas voltadas à infância. Cf. TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tiekko; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. *Revista de Serviço Social*, São Paulo, n. 105, p. 50-66, mar. 2011. p. 51.

⁴ Plano Plurianual de 2018-2021 (Lei n. 15.131/2017), Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2019 (Lei n. 15.269/2018 e Lei n. 15.374/2018) e Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei n. 15.375/2018 e o Decreto n.1.462/2018).

⁵ CURITIBA. *Lei n. 15.375, de 27 de dezembro de 2018*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2019/LOA_2019_INTERNET0301.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁶ CURITIBA. *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 30 dez. 2019.

admitiu o aumento da dívida pública para o investimento social, aumentando o consumo e os salários com o objetivo de gerar crescimento econômico, todavia às custas do aumento do gasto público.⁷

Por outro lado, após a crise do petróleo na década de 70, o pensamento conservador, representado por intelectuais Milton Friedman e Friedrich Hayek, se opuseram a lógica da intervenção estatal por considerarem antinatural, contraproducente e avessa à liberdade humana. Utilizou-se por instrumento a orientação de restringir gastos públicos para estabilizar a economia, com o objetivo de não tolher a liberdade para os agentes privados. Medidas de austeridade foram tomadas na Inglaterra com Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos com Ronald Reagan. Posteriormente sua aplicação se espalhou para outros países, por meio da atuação de organismos internacionais que exigia como condição para obtenção de suporte financeiro.⁸

Para Holmes e Sustain, as liberdades civis e políticas ou os direitos sociais dependem de uma saudável condição fiscal. Esses autores consideram que direitos fundamentais são bens públicos, pois são serviços sociais financiados pelos contribuintes administrados pelo governo com o objetivo de aperfeiçoar o bem-estar coletivo. Os autores igualam os direitos de liberdade frente à intromissão indevida estatal ao direito de ser assistido pelo Estado, pois ambos são implementados por autoridades públicas que recorrem ao tesouro público e dispõem de um poder discricionário para interpretar esses direitos e protegê-los.⁹

A compreensão de que todos os direitos possuem custos para o Estado aumenta a importância dos estudos sobre o orçamento público. De acordo com Paludo, o orçamento público é o principal instrumento organizador da intervenção do Estado, que possui três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa é relativa ao oferecimento de bens e serviços que não seriam ofertados pelo mercado em condições eficientes. Nessa função, o Estado cria condições para que os bens privados sejam oferecidos. Na função distributiva, o objetivo é reduzir as desigualdades de renda por meio da tributação e de transferências de renda para parcelas vulneráveis da população. Já a função estabilizadora envolve a aplicação de políticas econômicas que colaborem o ajuste de preços, empregabilidade, equilíbrio monetário assegurando a estabilidade econômica, política e social.¹⁰

O planejamento do Estado por meio do orçamento revela aspectos jurídicos, econômicos e políticos. No campo econômico, a administração dos recursos públicos importa para o favorecimento de áreas específicas, permitindo o seu desenvolvimento. A escolha dessas áreas passa pela dimensão política, pois foram selecionadas previamente por meio de uma decisão política, considerando-se os interesses conflitantes e as inúmeras necessidades de diferentes segmentos sociais. Em seu aspecto jurídico, o orçamento público se materializa por meio do processo legislativo. A iniciativa da lei é do poder executivo que encaminha a proposta para o legislativo. Este irá discuti-la e poderá realizar emendas se desejar, devendo votá-la. Após a votação, o texto é reencaminhado para a sanção do poder executivo. Desse modo, o poder público fixa os limites das despesas públicas, ao mesmo tempo que estabelece a previsão para a arrecadação de receitas.^{11, 12}

O art. 165 da Constituição Federal prevê três espécies de leis que definem o orçamento público na sua forma sistêmica: O Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). Essa estrutura é, de forma extensiva, empregada por todos os entes da federação. Para a realização deste estudo, tem

⁷ MITCHELL, William; FAZI, Thomas. *Reclaiming the State*. Londres: Pluto Press, 2017.

⁸ MITCHELL, William; FAZI, Thomas. *Reclaiming the State*. Londres: Pluto Press, 2017.

⁹ HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF - Martins fontes, 2019.

¹⁰ PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 4-5.

¹¹ PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 6.

¹² Importa ressaltar a atenção que deve ser dada para os critérios que definem as prioridades do orçamento. O orçamento não pode ser visto apenas como uma carta de intenções, na qual as despesas sejam fixadas de modo ficcional, e as receitas sejam estimadas apenas para cumprir requisitos formais. Ao estimar receitas e despesas não se pode manipular as expectativas, mas sim realizar uma análise realista sobre as possibilidades factíveis do Estado acerca dos recursos disponíveis e o cumprimento de suas obrigações fundamentais. Cf. NASCIMENTO, Assis José Couto do. O estado da luxúria: a parábola do BMW e a real dimensão do debate sobre a reserva do possível: escassez de recursos ou ordenação de prioridades? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 483-500, 2019.

como objeto a análise do orçamento do município de Curitiba para o ano de 2019 considerando o Plano Plurianual de 2018-2021 (Lei n. 15.131/2017), Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2019 (Lei n. 15.269/2018 e Lei n. 15.374/2018) e Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei n. 15.375/2018 e o Decreto n.1.462/2018).

O PPA é responsável pelo planejamento estratégico de médio a longo prazo, estabelecendo as metas, objetivos e diretrizes para as despesas de capital e outras decorrentes de programas de duração continuada para os próximos quatro anos. Sua vigência será para três anos da gestão atual e o primeiro ano da gestão seguinte. A LDO fixa as metas e prioridades da administração para o ano, devendo conter as orientações para a elaboração do orçamento anual, além de eventuais ajustamentos no Plano Plurianual, disposições sobre a legislação tributária e a projeção das despesas de capital para o exercício financeiro. Por sua vez, a LOA é o instrumento mais importante do gerenciamento orçamentário e financeiro, nela são estimadas as receitas para a realização das despesas estabelecendo a dotação orçamentária dos entes governamentais, incluindo também orçamento fiscal de fundos, órgãos, entidades da administração; o orçamento de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista; e o orçamento da seguridade social.^{13, 14}

Em um cenário em que a realização, defesa ou manutenção de direitos implicam custos para o Estado, deve-se considerar a escassez financeira e o papel político da alocação de recursos para a tutela de determinados direitos. Para Galdino o critério de quais direitos restarão protegidos e quais ficarão sem proteção revelam os valores sociais vigentes frente as prioridades de cada período.¹⁵ A escolha acerca da alocação de recursos ocorre por meio dos representantes eleitos, devendo o processo de elaboração das leis orçamentárias ser permeado pela participação popular por meio de audiências públicas (art. 48, § 1º, I, Lei Complementar 101/2000). A materialização das prioridades escolhidas pela população dependerá da atuação governamental para sua transformação em ações, programas e serviços para a população.¹⁶

Almeida descreve uma série de estudos preocupados em analisar a quantidade de recursos destinadas à infância. Já em 1995, o Grupo Executivo do Pacto pela Infância tinha como diretriz desenvolver um método para monitorar esses gastos. Posteriormente, instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação de Apoio ao Estudante apoiadas pela UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) denominaram como Orçamento Criança (OC) as ações do governo federal em prol dos direitos das crianças e adolescentes.¹⁷

No ano de 2005, o INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), a Fundação Abrinq e o UNICEF apresentaram nova proposta metodológica para o orçamento da infância no documento *De olho no Orçamento Criança*, ficando conhecido como OCA (Orçamento da Criança e Adolescente). O OCA é dividido entre componentes exclusivos (saúde, educação, assistência social) e componentes não exclusivos (saneamento, habitação, cultura, esporte, lazer, direitos da cidadania), além dos componentes, emprega como critérios a visibilidade orçamentária, o foco exclusivo ou predominante do grupo social e o acesso universal.^{18, 19}

¹³ CARNEIRO, Cláudio. *Curso de direito tributário e financeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010. p. 28-30.

¹⁴ OLIVEIRA, Débora Tazinasso; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; VICENTIN, Ivan Carlos. Participação social no planejamento governamental municipal: um estudo em planos plurianuais de uma capital brasileira. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, v. 1, p. 1-16, 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccss/2018/09/planejamento-governamental.html>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵ GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 196.

¹⁶ Para uma análise sobre as prioridades elencadas por meio das consultas populares e sua correspondência no orçamento de Curitiba conferir: OLIVEIRA, Débora Tazinasso; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; VICENTIN, Ivan Carlos. Participação social no planejamento governamental municipal: um estudo em planos plurianuais de uma capital brasileira. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, v. 1, p. 1-16, 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccss/2018/09/planejamento-governamental.html>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁷ ALMEIDA, Riezo. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes- OCA. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, v. 1, p. 205-233, 2012. p. 221-223.

¹⁸ 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, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/De-olho-no-orcamento-crianca.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

¹⁹ ALMEIDA, Riezo. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes- OCA. *Boletim Científico da Escola Superior do*

A proposta deste estudo não segue os aspectos metodológicos já existentes para a avaliação do OCA, mas busca analisar o orçamento municipal e quais parcelas são destinadas para a temática da infância, considerando-se que esse ente federativo é o responsável pela política de atendimento. Segundo Netto a municipalização implica reconhecer a existência de um poder central que ao organizar a política pública transfere para o outro ente o seu custo e a sua operacionalização. No cenário brasileiro, muitos dos 5.560 municípios dependem de repasses de outros entes federativos, o que enfraquece a autonomia municipal terminando o município por descumprir os preceitos legais por falta de recursos ou se endividando para cumprir suas obrigações.²⁰

Para Berclaz e Moura, a Lei Orçamentária Anual e os recursos do fundo municipal para infância não podem estar orçados de modo desproporcional aos demais gastos públicos, pois, desse modo, estariam a violar o Princípio da Prioridade Absoluta dada à infância e ao destino prioritário de recursos para esse grupo. Os demais órgãos oficiais (Tribunais de Contas, Câmara Municipal, Conselho de Direitos, Conselho Tutelar e Ministério Público) e a sociedade civil devem se mobilizar para garantir a destinação dos recursos públicos. Segundo os autores, o orçamento não pode ser uma peça mal elaborada e chancelada pelo legislativo, mas se preciso deve ser submetida à apreciação do poder judiciário por assumir uma natureza ilícita devendo haver uma correção judicial e responsabilização do gestor público.²¹

3 A previsão constitucional e infraconstitucional para as políticas para a infância e adolescência

Ao final da década de 1980, os anseios sociais se voltavam à redemocratização e à expectativa de participação social. A Constituição Federal de 1988 correspondeu a esses anseios, pois reconfigurou a proteção social redefinindo o desenho das políticas sociais e de seus beneficiários com o objetivo de alcançar patamares mínimos de proteção. Na saúde e educação, o acesso é universal, na assistência social, o acesso ocorre em razão do estado de vulnerabilidade, e, na política de apoio ao trabalhador e previdência social, o acesso depende do vínculo de trabalho ou do recolhimento de contribuições à previdência social.²²

O texto constitucional também destinou trechos específicos para diferentes grupos cuja vulnerabilidade é reconhecida. Entre as diferentes faixas do desenvolvimento humano, ressaltam-se as crianças, adolescentes e idosos e também as pessoas com deficiência. Do tema proposto para este estudo — crianças e adolescentes — a Constituição deu especial ênfase aos órfãos, aos abandonados e às vítimas de violência sexual. O constituinte reconhece a fragilidade do ser humano em condição peculiar de desenvolvimento. As crianças e adolescentes devem ser protegidas de todas as formas de negligência, violência, discriminação, exploração, crueldade e opressão. No entanto, nos temas da educação e da seguridade social, o constituinte definiu a vinculação financeira para o administrador público, não realizando o mesmo com a temática da infância e adolescência.²³

Entre os artigos 227 ao 229 da CF, são definidos diversos direitos fundamentais das crianças e adolescentes: vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito e liberdade, e

Ministério Público da União, Brasília, v. 1, p. 205-233, 2012. p. 221-223.

²⁰ NETTO, Alexandre de Oliveira. Análise crítica acerca do financiamento da proteção à criança e ao adolescente no federalismo brasileiro. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v. 4, p. 13-26, jul./dez. 2011. p. 24.

²¹ BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. O FIA e as “so(m)bras” do orçamento público: da (des)consideração absoluta à otimização de recursos para o orçamento da criança e do adolescente - OCA. *Revista De Jure*, Belo Horizonte, v. 12, p. 469-485, 2009. p. 474-477.

²² CARDOSO, José Celso Junior; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 194-196.

²³ NETTO, Alexandre de Oliveira. Análise crítica acerca do financiamento da proteção à criança e ao adolescente no federalismo brasileiro. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v. 4, p. 13-26, jul./dez. 2011.

um padrão especial de proteção para o trabalho, devendo ser garantido o acesso à escola, o devido processo legal nos casos de apuração de ato infracional, a igualdade de filiação entre filhos adotivos e biológicos e a responsabilidade dos pais no cuidado dos filhos e dos filhos no momento da velhice de seus pais, frente à carência ou à enfermidade.

O artigo 227 dispõe que esses direitos são deveres da família, da sociedade e do Estado e que deverão ser assegurados à criança, ao adolescente e ao jovem com absoluta prioridade. Todavia, a realização desses direitos está atrelada à arrecadação e destinação de recursos públicos por meio do planejamento da ação do Estado ou de particulares em sua colaboração, em ambos os casos, os meios para a realização passam pela definição no orçamento público.²⁴

Lameia ressalta a importância do uso dos recursos públicos para a o bem-estar e inclusão de crianças e adolescentes. Situações de vulnerabilidade social intensificam o processo de autoexclusão, vergonha, humilhação e baixa autoestima, estreitando o horizonte social que terminam em piores situações de vida. O entendimento acerca da proteção desse grupo envolve estudos multidimensionais acerca de seu bem-estar em diferentes práticas de desenvolvimento da ação social.²⁵

Além do alargamento dos direitos sociais, no título referente à ordem social, o constituinte menciona que, para os campos da saúde, educação, previdência social e assistência social deverão contemplar a participação de interessados por meio de uma gestão democrática e descentralizada incluindo diferentes atores sociais e a comunidade (art. 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI, CF). Essa ordem constitucional foi implementada por meio da legislação infraconstitucional que criou conselhos gestores de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal. A concepção de participação colegiada por meio de conselhos, fundos e conferências foi empregada em outros setores das políticas públicas.²⁶

Enquanto os dispositivos constitucionais traçaram as linhas gerais para as políticas setoriais desse grupo, a Lei Federal n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) instituiu um sistema completo de proteção.²⁷ O ECA reforça os preceitos constitucionais de primazia e proteção dados à infância e adolescência. Em seu artigo 4º, parágrafo único dispõe sobre a garantia de prioridade que se desdobra na proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, na precedência no atendimento nos serviços públicos e na preferência para formulação de políticas públicas, incluindo a destinação privilegiada de recursos públicos.²⁸

A gestão política dos direitos das crianças e adolescentes passa por dois princípios definidos no texto constitucional: a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil. No caso da descentralização política, a União transfere para outros entes federativos a elaboração ou a execução de políticas públicas, sem excluir a cooperação entre os entes governamentais. Enquanto as políticas centralizadas possuem como vantagem a uniformidade de atendimento, elas podem deixar de contemplar as peculiaridades das diferentes regiões do país e suas necessidades específicas. A descentralização permite uma ampliação da participação democrática, considerando-se que os programas debatidos e desenvolvidos em nível municipal são mais próximos e palpáveis do que as políticas instituídas em nível nacional.²⁹

²⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2019.

²⁵ LAMEIA, Gonzalo de Castro. El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescência: aportes desde el análisis del bienestar y los derechos de la infancia en España 2007-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento Econômico*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 6-21, jan./abr. 2017.

²⁶ TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005.

²⁷ O ECA também trata sobre os direitos de filiação e colocação em família substituta, os mecanismos de prevenção de ameaças ou de violação aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes; da apuração dos atos infracionais cometidos por adolescentes; de medidas aplicadas aos pais e responsáveis e das infrações penais e administrativas acerca da violação dos direitos das crianças e adolescentes.

²⁸ BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 out. 2019.

²⁹ CORREA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; CARVALHO, Pedro Rezende. Direito institucional econômico e arranjos in-

Entre as diretrizes da política de atendimento, estão: (i) a municipalização do atendimento; (ii) a criação de conselhos que são órgãos deliberativos e controladores das ações do poder público com a participação popular a serem regulados no âmbito municipal, estadual e nacional; e (iii) a criação de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos referidos conselhos (art. 88, Lei n. 8.069/1990).³⁰ Ressalta-se que a esfera de decisão foi compartilhada entre os entes federativos para os programas que ocorrem em seus respectivos limites geográficos. Desse modo, cada um dos conselhos possui autonomia em relação ao uso de seus recursos. Além dos fundos e do conselho de direitos, outra instituição importante são os conselhos tutelares.³¹

Os conselhos tutelares são órgãos municipais autônomos, permanentes e não jurisdicionais, que buscam zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes na esfera local.³² Este é o principal órgão responsável por acolher as crianças e adolescentes nos casos de violação de direitos atuando na interrupção da violência e encaminhando os envolvidos para a rede de atendimento. Casos de maus-tratos, violência sexual, exploração do trabalho infantil, abandono, dentre outras formas de violência são atendidos por esse órgão.³³

Os conselhos de direitos possuem caráter interinstitucional, com composição paritária entre representantes da administração pública e de setores da sociedade civil. Os conselhos são vistos como ferramentas para o controle social da política em razão da participação da sociedade civil e de sua função fiscalizadora, promovendo o modelo de governança participativa com partes interessadas para criar soluções compartilhadas assistindo as demandas locais. Associado ao conselho, pode ser instituído um fundo especial para investir em ações voltadas ao sistema de garantias para os direitos da criança.³⁴ Verifica-se a construção de um novo modo de gerir o recurso público, em oposição a centralização na União Federal.³⁵

O artigo 86 do ECA define que o atendimento desses direitos será articulado por ações governamentais e não governamentais por todos os entes federativos.³⁶ Verifica-se que a relação entre os entes públicos e os entes privados permeia toda a política dos direitos da infância e adolescência: famílias, sociedade civil, comunidade local e contribuintes. A defesa dos direitos das crianças e adolescentes passa pelo cuidado das famílias, já a sociedade civil integra de modo paritário o conselho de direitos; a comunidade local elege os membros do conselho tutelar, e os contribuintes podem colaborar na captação de recursos ao fundo público por meio de deduções do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. A própria execução das ações para a defesa de crianças e adolescentes pode ocorrer por meio de parcerias e convênios realizados com o terceiro setor, fiscalizados pelo conselho de direitos e subsidiados pelo fundo público.

Essa estrutura de direitos fundamentais e instituições participativas foi elaborada ao final da década de 80 e início da década de 90, período em que ocorreu a previsão constitucional e a regulação infraconstitucional:

stucionais: um diagnóstico sobre os conselhos e fundo municipal de segurança alimentar e nutricional em Minas Gerais. *Rei – Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 725-747, dez. 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/245>. Acesso em: 02 jan. 2020. p. 730.

³⁰ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. *Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³¹ MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.) *Fundos públicos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 43-44.

³² LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. *Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³³ FONSECA, Franciele Fagundes *et al.* As vulnerabilidades na infância e adolescência e as políticas públicas brasileiras de intervenção. *Revista Paulista de Pediatria*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 258-264, jun. 2013. p. 261.

³⁴ GAUTO, Maitê Fernandez; SOUZA, Elias de; BERNINI, José Eduardo. *Avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD como instrumento da política pública*: Estudo de Caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Paulo. 2015. 193 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

³⁵ MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.) *Fundos públicos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 43-44.

³⁶ BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 out. 2019.

nal. A Constituição de 1988 estabeleceu no Brasil uma série de direitos sociais, enquanto, em outros países, medidas de austeridade fiscal e de controle de gastos públicos eram tomadas. Posteriormente, essa foi uma tendência também seguida pelo Brasil. Ao longo da década de 90, a atuação governamental se afastou das práticas de intervenção estatal, e, com o objetivo de garantir a eficiência administrativa, foi proposta uma reforma para a melhoria dos serviços públicos por meio do controle de seus resultados. A política de ajuste fiscal e reformas econômicas eram justificadas para que o país alcançasse níveis competitivos no cenário econômico global. Para tanto, foram também incluídas reformas constitucionais na previdência social e alterações nos instrumentos de política social.³⁷

As parcerias entre as entidades públicas e privadas já existiam antes da Constituição de 1988. O Decreto-lei n. 200/1967 já estabelecia diretrizes para esses convênios em seu art. 156, §2º, bem como o Decreto Federal n. 93.872/1986, atualmente revogado, também versava sobre a execução de serviços de interesse público de mútua cooperação mediante convênio com o setor privado (tema regulado atualmente pelo Decreto n. 6.170/2007). Porém, após a reforma administrativa ocorrida na década de 90, as parcerias aumentaram.³⁸

Uma das medidas propostas pelo ministro da reforma administrativa, Bresser Pereira, foi a “publicização”, ou seja, a transferência subsidiada para o setor privado (chamado de público não estatal) da execução de atividades desempenhadas pelo Estado como a educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Desse modo, haveria parceria entre a sociedade (por meio das organizações sociais) e o Estado para o financiamento e controle dessas atividades.³⁹ Posteriormente, a Lei n. 9.637/1998 e a Lei n. 9.790/1999 trataram do regime jurídico das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público e de quais áreas poderiam desempenhar suas atividades.

Nesse matiz Dagnino, Olvera e Panfichi alertam para os riscos de se emprestar a lógica de mercado para o âmbito estatal. Descrevem um projeto neoliberal de participação nos quais governos se tornam “provedores de serviços”, os cidadãos viram “clientes” ou “usuários” e a principal relação se atém à eficiência no atendimento. Segundo os autores, termina-se por privatizar áreas de políticas públicas, fazendo uso de um discurso de revalorização simbólica na sociedade civil, mas que se trata de transferir para organizações sociais a execução desses serviços. Essa perspectiva se afastaria do projeto democrático-participativo de compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões de interesse público, concebendo uma cidadania minimalista com a diminuição de espaços participativos e a redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de atores.⁴⁰

Para Abbers, Silva e Tatagiba, em uma perspectiva prática, embora a classificação de Dagnino, Olvera e Panfichi seja útil para nomear os conflitos no campo da participação social, é preciso compreender a sobreposição de atores e de instituições no espaço político. Desse modo as relações entre o Estado e a sociedade são mais complexas que a oposição entre dois projetos políticos de participação. Novos arranjos institucionais são forjados em torno de diferentes atores, interesses e coalizações. Mesmo que a interação não ocorra em condições igualitárias entre os atores em razão das assimetrias de poder é preferível estar em desvantagem do que ser excluído dos espaços de discussão pública.⁴¹

³⁷ BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020.

³⁸ RESENDE, Maria Letícia Rodrigues Guimarães Araújo. A “fuga para o direito privado” por meio das organizações sociais. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 85-107, jul./dez. 2015. p. 88.

³⁹ BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020.

⁴⁰ DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

⁴¹ ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.

4 Aspectos legais dos fundos municipais dos direitos da criança e adolescente: análise do orçamento de Curitiba no ano de 2019

A previsão constitucional dos direitos das crianças e adolescentes, bem como ao sistema de proteção erigido pelo ECA dependem da quantidade de recursos destinados no orçamento público para serem realmente efetivos. Consoante ao objetivo proposto para este estudo, além do orçamento geral do município, busca-se estudar, também, o Fundo Municipal para Criança e Adolescente (FMCA) cuja arrecadação de recursos também é compartilhada com a sociedade por meio da destinação de parcela do imposto de renda. Para Souza e Freitas os fundos públicos são mecanismos de descentralização do orçamento ficando a critério de órgãos responsáveis o seu controle interno e externo, no caso o FMCA o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é um dos seus órgãos de controle ao lado do Tribunal de Contas e da Câmara de Vereadores.⁴²

Souza e Freitas identificaram, na Constituição e no ordenamento jurídico, diversas regras que devem ser observadas em relação aos fundos públicos:

- a) As condições para instituição e funcionamento, deverão ser fixadas em lei complementar – Constituição Federal, art. 165, § 9º, II;
- b) É vedada a instituição de fundo de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa – Constituição Federal, art. 167, IX;
- c) É vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, com exceção daquelas ressalvadas expressamente na própria Constituição Federal – art. 167, IV;
- d) A destinação de receitas para constituição dos fundos, dar-se-á por meio das dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais – Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei nº 4.320/64, art. 72;
- e) O fundo especial deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, próprias ou transferidas – Lei nº 4.320/64, art. 71;
- f) O fundo ao ser instituído deverá vincular-se à realização de programas de trabalho de interesse da Administração – Lei nº 4.320/64, art. 71;
- g) A lei que instituir o fundo deverá estabelecer normas sobre aplicação, controle, prestação e tomada de contas dos recursos financeiros, ressalvada a competência específica do Tribunal de Contas – Lei nº 4.320/64, art. 74;
- h) O saldo apurado em balanço a ser transferido para o exercício seguinte deverá ser utilizado exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação - Lei nº 4.320/64, art. 73 e LC no 101, art. 8º, § único;
- i) A disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio de modo que os recursos vinculados fiquem identificados e escriturados de forma individualizada – Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 50, I;
- j) As demonstrações contábeis dos entes devem identificar de forma isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente – Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 50, I.⁴³

Além dessas exigências legais, no ano de 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) editou a resolução n. 137/2010 que traça diretrizes importantes sobre o FMCA fixando parâmetros para a atuação do poder executivo e dos demais conselhos estaduais e municipais. De acordo com a resolução, o FMCA deverá ser criado por lei do ente federativo e mantido por este, podendo ser instituído na mesma legislação que criar o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, excetuan-

⁴² SOUZA, Maria Ilanice Lima de; FREITAS, Alcinéia Sousa. Fundos públicos: características, aplicação e controle dos recursos. *Caderno Gestão Pública*, Curitiba, n. 1, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SKDeiw>. Acesso em: 30 out. 2019. p.102.

⁴³ SOUZA, Maria Ilanice Lima de; FREITAS, Alcinéia Sousa. Fundos públicos: características, aplicação e controle dos recursos. *Caderno Gestão Pública*, Curitiba, n. 1, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SKDeiw>. Acesso em: 30 out. 2019. p. 106-107.

do os casos em que o conselho já existia e não fora instituído o fundo.

Máxime que a lei de criação do fundo deverá apontar as fontes de receita, objetivos e finalidades e determinar sua vinculação ao respectivo conselho. Cabe ao poder executivo em acordo com o conselho providenciar a regulamentação do fundo, realizando um Decreto ou outro meio legal para a adequação do fundo à legislação vigente e à resolução n. 137/2010 do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA).⁴⁴ Em Curitiba o FMCA e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foram criados pela mesma Lei Municipal (Lei n. 7.829/1991), tendo sido o FMCA regulamentado pelo Decreto n. 647/1994.^{45,46}

O artigo 2º do Decreto n. 647/1994 define o objetivo do fundo: a facilitar a captação, repasse e aplicação de recursos para o desenvolvimento de ações de atendimento de crianças e adolescentes, principalmente para programas de proteção especial, em casos de exposição de situação de risco pessoal e social cuja necessidade extrapola as políticas sociais básicas. A gestão administrativa do fundo é de responsabilidade da estrutura organizacional da prefeitura. A prestação de contas dos recursos deverá ser encaminhada anualmente para a Câmara de Vereadores (art. 6º e 7º, Lei n. 7.829/1991).⁴⁷

De acordo com o ECA, as receitas que compõem o FMCA podem ser de multas judiciais previstas pelo art. 214 e da contribuição por meio de dedução do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas além de outras formas de doação. Pode-se incluir no fundo recursos provenientes de repasses da União e Estados, ou ainda de transferências de entidades nacionais, internacionais, governamentais e não governamentais por meio de convênios, acordos e contratos firmados. Inclui-se também o resultado da rentabilidade de aplicações financeiras do fundo, venda de materiais, publicações e eventos.⁴⁸

O art. 260 do ECA define que as pessoas físicas podem realizar doações de seu imposto de renda para o FMCA sem que haja ônus. As empresas podem deduzir até 1% do seu imposto de renda, já as pessoas físicas, durante o ano de referência (até o dia 31/12 do ano de exercício), podem deduzir até 6% do imposto devido. Após o encerramento do ano e antes do vencimento da primeira quota do imposto de renda, poderão ser feitas doações, no entanto, a dedução fica reduzida a 3% do imposto devido.⁴⁹ Desse modo, o fundo é compreendido como um instrumento para a cidadania fiscal, considerando-se o engajamento social e a escolha do contribuinte por uma área específica de política pública.⁵⁰

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em estudo técnico realizado no ano de 2019, acerca dos fundos dos direitos das crianças e adolescentes contabilizou a existência de 1.691 fundos em 2018: um

⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010*. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/137-resolucao-137-de-21-de-janeiro-de-2010/view>. Acesso em: 02 jan. 2020.

⁴⁵ CURITIBA. *Lei n. 7.829, de 17 de dezembro de 1991*. Cria o conselho dos direitos das crianças e dos adolescentes e dá outras providências. Disponível em: <https://cm-curitiba.jusbrasil.com.br/legislacao/730678/lei-7829-91>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁴⁶ CURITIBA. *Decreto n. 647, de 29 de agosto de 1994*. Regulamenta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – FMCA. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1994/64/647/decreto-n-647-1994-regulamenta-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-fmca>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁴⁷ CURITIBA. *Decreto n. 647, de 29 de agosto de 1994*. Regulamenta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – FMCA. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1994/64/647/decreto-n-647-1994-regulamenta-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-fmca>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁴⁸ CUSTÓDIO, André Viana; KUHN, Franciele Letícia. O uso indevido dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente: uma análise dos pareceres do ministério público de contas do Estado de Santa Catarina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. *Anais...* Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp>. Acesso em: 01 abr. 2019.

⁴⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Nota técnica n. 19/2017*. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_19_2017_FIA.pdf. Acesso em: 08 jan. 2019. p. 7.

⁵⁰ CUSTÓDIO, André Viana; KUHN, Franciele Letícia. O uso indevido dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente: uma análise dos pareceres do ministério público de contas do Estado de Santa Catarina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. *Anais...* Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp>. Acesso em: 01 abr. 2019.

fundo nacional, 22 fundos estaduais e 1.669 fundos municipais. No ano base de 2018, o valor de doações totalizou cerca R\$ 81.866.081,66 para esses fundos. De acordo com dados da CNM, 70% dos municípios (3.899) não possuem fundo ou não estão com o fundo regularizado. Estima-se que deixem de captar cerca de R\$ 511 milhões e 1.023 bilhão (considerando o potencial de 3% e 6% respectivamente).⁵¹ No município de Curitiba, foram recebidas 3.621 doações que totalizaram R\$ 4.434.246,96 referente ao exercício de 2018 e repassados ao município em julho de 2019.⁵²

Os direitos das crianças e adolescentes comprometem recursos de diferentes áreas como a educação, saúde, assistência social, dentre outros setores. No caso do FMCA, seus recursos são destinados para programas especiais de combate às graves situações de violência (exploração sexual, violência doméstica, tráfico de crianças e abandono) nas quais as políticas tradicionais não são suficientes. Em alguns casos, os programas especiais são incorporados ao orçamento como atividade continuada por uma secretaria do município.⁵³

De acordo com o art. 15 da Resolução n. 137/2010, os recursos do fundo se destinam ao financiamento de programas e serviços complementares ou inovadores por tempo determinado (não excedendo três anos); ao acolhimento de criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social; projetos e programas de estudo, diagnóstico, monitoramento e avaliação do sistema de informações; programas de capacitação e de formação profissional continuada aos operadores do sistema, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos e profissionais envolvidos; campanhas educativas, publicações e programas e projetos de comunicação; mobilização social e articulação para divulgação dos direitos e defesa de crianças e adolescentes para crianças, famílias e comunidade local.⁵⁴

Os recursos destinados ao fundo não podem ser empregados para manutenção das organizações não governamentais (exceto se o próprio projeto estipular este gasto e for aprovado pelo conselho) e para o financiamento de políticas básicas continuadas como a saúde, habitação, educação. O art. 16 da Resolução 137/2010 define que é proibido o uso de recursos sem a deliberação do respectivo conselho. O fundo também não pode pagar a manutenção e funcionamento do conselho tutelar ou do próprio conselho de direitos. Ficam vedadas as seguintes ações com o uso do fundo: aquisição, construção, reforma, manutenção, aluguéis de imóveis públicos ou privados, mesmo que para uso exclusivo da política da infância e adolescência. Essas despesas descritas deverão ser mantidas com recursos do próprio ente federativo.⁵⁵

Após esse breve levantamento teórico sobre fundo público, buscou-se analisar o orçamento do município de Curitiba para o ano de 2019 considerando o Plano Plurianual de 2018-2021 (Lei n. 15.131/2017),⁵⁶ Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2019 (Lei n. 15.269/2018⁵⁷ e Lei n. 15.374/2018)⁵⁸ e Lei Orça-

⁵¹ RIBEIRO, Rosângela; ROCHA, Wanderson; LEAL, Hilton. Confederação Nacional de Municípios. *Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil*. 2019. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo_Fundos%20dos_Direitos_da_Crianca_e_do_Adolescente_no_Brasil_2019.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020. p. 5.

⁵² BRASIL. Receita Federal. *Nota técnica sobre os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente n. 005/2019*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/acesso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/projeto-destinacao/nota-fdca-no-005-2019-com-anexos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁵³ MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.) *Fundos públicos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 13.

⁵⁴ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010*. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/137-resolucao-137-de-21-de-janeiro-de-2010/view>. Acesso em: 02 jan. 2020.

⁵⁵ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010*. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/137-resolucao-137-de-21-de-janeiro-de-2010/view>. Acesso em: 02 jan. 2020.

⁵⁶ CURITIBA. *Lei n. 15.131, de 08 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018-2021. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/plano_plurianual_2018_2021/plano_plurianual_2018_2021.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁵⁷ CURITIBA. *Lei n. 15.269, de 06 de julho de 2018*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/ldo_2019_Diretrizes_Orcamentarias.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁵⁸ CURITIBA. *Lei n. 15.374, de 27 de dezembro de 2018*. Altera dispositivos da Lei Municipal no 15.269, de 6 de julho de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2019. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba>

mentária Anual de 2019 (Lei n. 15.375/2018⁵⁹ e o Decreto n.1.462/2018)⁶⁰ a fim de verificar quais foram os recursos reservados para o tema da infância no orçamento geral e compará-las com a reserva orçamentária para o FMCA.

Todos os gastos públicos indiretamente podem afetar, positivamente, a qualidade de vida das famílias, e, por consequência, salvaguardar direitos das crianças e adolescentes. Todavia, considerando-se que o tema da infância deve ser priorizado, optou-se por analisar as remissões diretas realizadas para a infância no orçamento com a busca dos termos: infância, infantil, adolescência, crianças e adolescentes. O levantamento dos termos foi realizado com o auxílio do software de análise qualitativa ATLAS. Ti versão 8 sendo posteriormente compilado para o software Microsoft Excel versão 16.

No Plano Plurianual de 2018-2021, houve algumas citações pontuais ao tema da infância e adolescência nas áreas da educação, saúde e assistência social. Na área da educação, as menções foram referentes às melhorias nas condições estruturais, implementação do currículo para a educação infantil e fundamental tendo como meta atingir o ensino em educação integral em 50% das escolas públicas até 2020. As demais áreas não apresentaram metas. No campo da assistência social, as atividades propostas foram a melhoria nas condições de vida para as famílias com maior índice de vulnerabilidade social e a estruturação e adaptação dos espaços físicos das unidades e veículos oficiais para o atendimento de pessoas com deficiência e crianças. Na saúde foram descritas três ações: o monitoramento da taxa de mortalidade infantil, a reorganização de postos de saúde para atender todo o ciclo de vida com promoção, prevenção e assistência em cada situação e programas voltados ao pré-natal, parto e puerpério para todas as crianças nos dois primeiros anos de vida.⁶¹

A Lei de Diretrizes Orçamentárias apresenta a função, subfunção, programa, ação e produto almejado pelo ente público. O tema da infância foi incluído por diferentes funções: segurança pública (três ações)⁶², educação (trinta e cinco ações)⁶³, assistência social (dezenove ações)⁶⁴, saúde (uma ação)⁶⁵, cultura (duas ações)⁶⁶ e desporto e lazer (duas ações)⁶⁷. A projeção de número de crianças atendidas por essas diferentes ações é de 290.681 crianças e adolescentes. Das 68 ações, cerca de 11⁶⁸ envolviam a transferência de recursos para entidades privadas: 4 dessas ações eram de transferências do Fundo Municipal para a Criança e do Adolescente,⁶⁹ outras 3 ações envolviam repasses do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS),⁷⁰ já no campo da educação foram 4 ações envolvendo a transferência de recursos.⁷¹ Estimou-se, para o ano de 2019, a realização de 354 termos de colaboração ou afins na área da assistência social.⁷²

pr.gov.br/ldo_2019_Diretrizes_Orçamentárias.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁵⁹ CURITIBA. *Lei n. 15.375, de 27 de dezembro de 2018*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <http://www.orçamentos.curitiba.pr.gov.br/orçamento2019/orçamento2019.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁶⁰ CURITIBA. *Decreto n. 1.462, de 27 de dezembro de 2018*. Aprova o Quadro de Detalhamento da Despesa para o exercício de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orçamentos.curitiba.pr.gov.br/orçamento2019/orçamento2019.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁶¹ CURITIBA. *Lei n. 15.131, de 08 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018-2021. Disponível em: http://www.orçamentos.curitiba.pr.gov.br/plano_plurianual_2018_2021/plano_plurianual_2018_2021.htm. Acesso em: 20 dez. 2019. p. 28; p. 32-33; p. 34; p. 46; p. 47.

⁶² Ações: 5001, 6001, 6011.

⁶³ Ações: 1011, 1013, 0044, 1012, 1014, 1052, 1058, 1072, 1161, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2039, 2041, 2042, 2043, 2044, 2076, 2078, 1015, 1016, 1059, 1073, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2040, 2045, 2091.

⁶⁴ Ações: 5002, 5003, 5005, 6002, 6004, 6005, 5004, 5005, 5006, 5007, 6006, 6007, 6008, 6009, 6010, 6015, 6016, 6017, 6022.

⁶⁵ Ação: 2216.

⁶⁶ Ações 6012 e 6014.

⁶⁷ Ações: 6013 e 6018.

⁶⁸ Ações: 5002, 5003, 5005, 6002, 6004, 6009, 1058, 2078, 1059, 2038.

⁶⁹ Ações: 5002, 5005, 6004, 6009.

⁷⁰ Ações: 5003, 6002, 6007.

⁷¹ Ações: 1058, 1059, 2038, 2078.

⁷² CURITIBA. *Lei n. 15.269, de 06 de julho de 2018*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.orçamentos.curitiba.pr.gov.br/ldo_2019_Diretrizes_Orçamentárias.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

A análise da Lei Orçamentária Anual é um dos principais pontos para este estudo, considerando que ela discrimina quais são as despesas por função, e, desse modo, permite a comparação dos recursos destinados em cada área com os recursos do FMCA. Para essa comparação, foram excluídos os gastos referentes à Secretaria Municipal de Educação, por ser uma das principais despesas planejadas do município (R\$ 1.523.482.000,00) e atender a crianças e adolescentes, todavia os termos “infância e adolescência” não são empregados em sua literalidade em suas ações.

Os órgãos e fundos que apresentaram em seus orçamentos a menção expressa ao atendimento de crianças e adolescentes foram: Secretaria Municipal de Abastecimento, Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude, Instituto Municipal de Administração Pública, Secretaria Municipal do Emprego, Secretaria Municipal da Defesa Social, Fundação Cultural de Curitiba, Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba, Fundo Municipal de Cultura, Fundação de Ação Social, Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente e o Fundo Municipal de Assistência Social.

Após a identificação e catalogação das despesas que mencionavam a criança e o adolescente, em cada um desses órgãos, elas foram somadas, a fim de analisar o quanto foi investido por cada setor, conforme evidenciado na tabela 1.

Tabela 1 – Despesas planejadas com a temática da infância por órgãos e fundos municipais de Curitiba, excluídas as despesas com educação

| Órgão | Despesa planejada |
|--|--------------------------|
| Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude | 26.711.000,00 |
| Fundo de abastecimento alimentar de Curitiba | 24.995.000,00 |
| Fundo Municipal de Assistência Social | 23.883.000,00 |
| Fundo Municipal para Criança e Adolescente | 20.206.000,00 |
| Fundo Municipal da Cultura | 14.125.000,00 |
| Fundação de Ação Social | 5.058.000,00 |
| Secretaria Municipal de Abastecimento | 4.565.000,00 |
| Fundação Cultural de Curitiba | 2.235.000,00 |
| Instituto Municipal de Administração Pública | 583.000,00 |
| Secretaria Municipal da Defesa Social | 75.000,00 |
| Fundo Municipal de Saúde | 60.000,00 |
| Secretaria Municipal do Emprego | 10.000,00 |
| Total | 122.506.000,00 |

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Orçamentária Anual de 2019 – Lei n. 15.375/2018.

Denota-se que, no Município de Curitiba, foram planejados valores significativos para o Fundo Municipal para Criança e Adolescente, porém ele não é o principal financiador das ações para a infância adolescência.

Durante a análise das especificações das despesas, algumas mencionam o tema da infância e da adolescência, porém suas ações também alcançam outras faixas etárias. A especificação da despesa da Secretaria Municipal de Abastecimento (R\$ 4.565.000,00) envolve a manutenção de restaurantes populares atendendo à população em geral e também a crianças e adolescentes. Caso semelhante ocorre com os recursos destinados do Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (R\$ 24.995.000,00), pois, apesar de incluir expressamente os termos “crianças e adolescentes”, o atendimento envolve todas as faixas etárias da população em vulnerabilidade social.

Uma das áreas centrais para análise deste estudo refere-se ao campo da assistência social para o atendimento de crianças e adolescentes. As despesas, para o atendimento dessa área, foram divididas entre a Fundação de Ação Social (FAS), Fundo Municipal para Criança e Adolescente (FMCA) e Fundo Municipal

de Assistência Social (FMAS). A Lei Orçamentária Anual planejou 90% da despesa pública sobre os dois fundos. Da análise do orçamento da Fundação de Ação Social, verifica-se que os Conselhos Tutelares são mantidos com seus recursos em concordância com a resolução n. 137/2010 do Conanda, que proíbe o uso de recursos do FMCA para essa finalidade.

A respeito da leitura do orçamento do FMAS, verifica-se que, em relação aos R\$ 23.883.000,00, cerca de R\$ 11.470.000,00 (48%) são destinados a transferências para entidades privadas em prol de ações para proteção de direitos, assistência ou acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Já as ações a serem realizadas pelo próprio município foram destinados os 52% restantes — R\$ 12.413.000,00. Cumpre ressaltar o compartilhamento semelhante da responsabilidade e de recursos entre o terceiro setor e o município para ações de assistência à criança e ao adolescente.

Por outro lado, o orçamento do FMCA (R\$ 20.181.000,00) destina a maior parte de seus recursos para a transferência a entidades privadas R\$ 17.673.000,00 (88%) restando cerca de R\$ 2.508.000,00 (12%) dos quais R\$2.178.000,00 servem para o desenvolvimento e execução ações para o atendimento de criança e adolescentes. Para campanhas publicitárias, informativas e educativas acerca dos direitos das crianças e adolescentes, são destinados R\$300.000,00, e, para a compra de equipamentos e de material permanente, R\$30.000,00.

A Lei Orçamentária Anual tem por objetivo autorizar as despesas públicas para o referido ano. Faz-se necessário analisar a execução orçamentária, isto é, se a despesa autorizada foi destinada como previsto. Para a obtenção das informações, utilizou-se o Portal da Transparência de Curitiba por meio do campo “despesa”, e, na sequência, da opção “despesa – planejamento e execução orçamentária”. O filtro temporal escolhido foi o período de 01/01/2019 até 31/12/2019. A fase da despesa escolhida foi a liquidação, considerando-se que o pagamento de parte da despesa pública poderá ocorrer no ano de 2020. Foram realizados levantamentos nos três órgãos: Fundação de Ação Social, Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal para Criança e Adolescente. O resultado de cada uma das pesquisas foi exportado no formato xlsx para acesso por meio do software Excel. Com esse software, foram empregados como filtros a função “assistência social” e a subfunção “assistência à criança e ao adolescente” e considerado o somatório de todas as despesas.⁷³ Os resultados seguem evidenciados na tabela 2:

Tabela 2 – Comparação entre a despesa autorizada e a liquidada no ano de 2019

| Órgão | Despesa autorizada | Despesa liqui- dada | % |
|--|---------------------------|--------------------------------|---------------------|
| Fundação de Ação Social | 5.058.000,00 | 5.500.444,64 | 108,7 ⁷⁴ |
| Fundo Municipal para Criança e Adolescente | 20.206.000,00 | 10.422.090,77 | 51,6 |
| Fundo Municipal de Assistência Social | 23.883.000,00 | 19.225.975,10 | 80,5 |
| Total | 49.147.000,00 | 35.148.510,51 | 71,6 |

Fonte: Elaboração própria a partir Lei Orçamentária Anual (Lei n. 15.375/2018) e dados do Portal da Transparência de Curitiba.

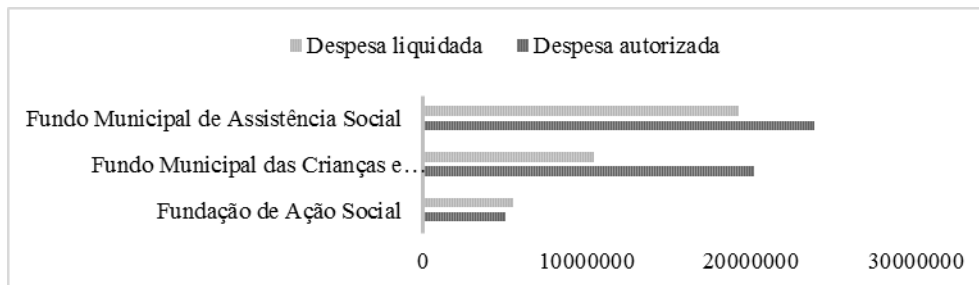
Cumpre ressaltar que o valor autorizado pela Lei Orçamentária Anual de 2019 não foi executado em sua totalidade, restando o valor de R\$ 13.998.489,49 (28,4%) sem ser realizado no campo da assistência social para crianças e adolescentes. Restando como objetivo para próximas pesquisas a análise de quanto do orçamento geral foi de fato liquidado, considerando-se que o planejamento/fixação da despesa não implica, necessariamente, sua execução, haja vista o caráter autorizativo do orçamento proposto pelo Poder Execu-

⁷³ CURITIBA. *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 30 dez. 2019.

⁷⁴ As despesas também contemplam restos a pagar de despesas não processadas no exercício anterior.

tivo. Verifica-se que a Fundação de Ação Social teve despesas maiores do que as autorizadas pela legislação orçamentária, podendo ter recorrido a créditos adicionais para o cumprimento do atendimento às crianças e adolescentes. Deve-se considerar que a execução financeira não necessariamente guarda relação obrigatória com a fixação orçamentária pelo caráter autorizativo já mencionado. Cumpre ressaltar a existência de liquidação de restos a pagar de despesas não processadas no exercício anterior.

Gráfico 1 - Comparação entre a despesa autorizada e liquidada para a assistência às crianças e adolescentes



Fonte: Elaboração própria a partir Lei n. 15.375/2018 e dados do Portal da Transparência de Curitiba.

Por outro lado, o FMCA, principal objeto de análise deste estudo, foi o ente que deixou de executar R\$ 9.783.909,23 (48%) da despesa autorizada. Apesar de recursos significativos serem destinados para o Fundo a sua execução perpassa pela deliberação do Conselho e também pela operacionalização realizada pelo poder executivo por meio da atribuição de setores técnicos contábeis e administrativos.⁷⁵

Percebe-se que, apesar da crise fiscal e das medidas de austeridade, o legislador infraconstitucional encontrou maneiras para que recursos fossem captados a fim de que garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, no entanto, para além da fixação em orçamento das despesas, é necessária a execução dos recursos em ações de proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Segundo Telles, Suguihiro e Barros, o orçamento deveria se concentrar em áreas prioritárias evitando sua pulverização por meio de ações fragmentadas e desarticuladas.⁷⁶ Ademais os projetos que são financiados pelo fundo possuem prazo máximo de realização de três anos, sua continuidade dependerá da incorporação no orçamento público.

5 Considerações finais

Todos os direitos, quer sejam direcionados às crianças e adolescentes ou não, possuem custos. Aos poderes constituídos — principalmente ao poder legislativo e poder executivo — recaem a responsabilidade na definição de quais direitos serão prioritários e como serão atendidos. Apesar das definições constitucionais e das leis infraconstitucionais a realização de direitos é uma escolha política que se manifesta nas leis orçamentárias e, principalmente, na sua efetiva execução financeira. No entanto, elas não são suficientes para a salvaguardar direitos. A efetividade da prestação do serviço público passa, então, pela execução orçamentária. O planejamento orçamentário do município de Curitiba em 2019 reservou para o FMCA cerca de 20 milhões de reais em despesas para o atendimento a esses direitos, no entanto, a execução orçamentária revelou que pouco mais de metade foi liquidado.

Outra questão relevante refere-se a quem executa a política para os direitos das crianças e adolescentes. As diferentes interpretações sobre o tamanho do Estado e a reforma administrativa desencadearam a compreensão de que certas atividades poderiam ser remanejadas para entes privados subsidiados pelo

⁷⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Nota técnica n. 19/2017*. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_19_2017_FIA.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020. p. 3.

⁷⁶ TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tiekko; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. *Revista de Serviço Social*, São Paulo, n. 105, p. 50-66, mar. 2011. p. 51.

Estado. Quando analisado o planejamento orçamentário do FMCA, cerca de 88% de seus recursos (R\$ 17.673.000,00) seriam destinados a transferências para entes privados a fim de atender a política de assistência à criança e ao adolescente. Todavia, esse valor não foi completamente executado.

O FMCA permite que sejam realizados investimentos sociais em áreas especiais ao atendimento de crianças e adolescentes, principalmente para aqueles em situação de vulnerabilidade social, todavia os projetos que receberem esses recursos deverão ser por tempo determinado não podendo exceder o prazo de três anos. Esse público, em algum momento, terá essa prestação de atendimento descontinuada. A permanência do atendimento, em período superior, exige que seu financiamento seja incorporado ao orçamento geral.

Os fundos especiais representam a oportunidade de captar recursos para arcar com o custo do atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social, apesar de ocorrer de modo provisório. Enquanto a legislação desenvolveu mecanismos institucionais para a captação de recursos para investimento social na proteção e promoção destes direitos, como doações de parcela do imposto de renda, cerca de 70% dos municípios ainda não fazem uso desse instrumento por não possuírem o fundo ou por não regularizá-lo, o que revela a subutilização de um aliado importante para a efetividade dos direitos das crianças e adolescentes.⁷⁷

Referências

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALMEIDA, Riezo. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes - OCA. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, v. 1, p. 205-233, 2012.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. O FIA e as “so(m)bras” do orçamento público: da (des)consideração absoluta à otimização de recursos para o orçamento da criança e do adolescente – OCA. *Revista De Jure*, Belo Horizonte, v. 12, p. 469-485, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010*. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/137-resolucao-137-de-21-de-janeiro-de-2010/view>. Acesso em: 02 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpeireira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020.

CARDOSO, José Celso Junior; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CARNEIRO, Cláudio. *Curso de direito tributário e financeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

⁷⁷ RIBEIRO, Rosângela; ROCHA, Wanderson; LEAL, Hilton. Confederação Nacional de Municípios. *Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil 2019*. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo_Fundos%20dos_Direitos_da_Crianca_e_do_Adolescente_no_Brasil_2019.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020. p. 5.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Nota técnica n. 19/2017*. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_19_2017_FIA.pdf. Acesso em: 08 jan. 2019.

CORREA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; CARVALHO, Pedro Rezende. Direito institucional econômico e arranjos institucionais: um diagnóstico sobre os conselhos e fundo municipal de segurança alimentar e nutricional em Minas Gerais. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 725-747, dez. 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/245>. Acesso em: 02 jan. 2020.

CURITIBA. *Decreto n. 647, de 29 de agosto de 1994*. Regulamenta o fundo municipal dos direitos da criança e adolescente – FMCA. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1994/64/647/decreto-n-647-1994-regulamenta-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-fmca>. Acesso em: 13 jan 2020.

CURITIBA. *Decreto n. 1.462, de 27 de dezembro de 2018*. Aprova o Quadro de Detalhamento da Despesa para o exercício de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2019/orcamento2019.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CURITIBA. *Lei n. 7.829, de 17 de dezembro de 1991*. Cria o conselho dos direitos das crianças e dos adolescentes e dá outras providências. Disponível em: <https://cm-curitiba.jusbrasil.com.br/legislacao/730678/lei-7829-91>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CURITIBA. *Lei n. 15.131, de 08 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018-2021. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/plano_plurianual_2018_2021/plano_plurianual_2018_2021.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

CURITIBA. *Lei n. 15.269, de 06 de julho de 2018*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/lido_2019_Diretrizes_Orcamentarias.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

CURITIBA. *Lei n. 15.374, de 27 de dezembro de 2018*. Altera dispositivos da Lei Municipal no 15.269, de 6 de julho de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2019. Disponível em: http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/lido_2019_Diretrizes_Orcamentarias.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

CURITIBA. *Lei n. 15.375, de 27 de dezembro de 2018*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2019/orcamento2019.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CURITIBA. *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CUSTÓDIO, André Viana; KUHN, Franciele Letícia. O uso indevido dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente: uma análise dos pareceres do ministério público de contas do Estado de Santa Catarina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. *Anais...* Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp>. Acesso em: 01 abr. 2019.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FONSECA, Franciele Fagundes *et al.* As vulnerabilidades na infância e adolescência e as políticas públicas brasileiras de intervenção. *Revista Paulista de Pediatria*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 258-264, jun. 2013.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.) *Legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GAUTO, Maitê Fernandez; SOUZA, Elias de; BERNINI, José Eduardo. *Avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD como instrumento da política pública: estudo de caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Paulo*. 2015. 193 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF - Martins fontes, 2019.

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, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/De-olho-no-orcamento-crianca.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

LAMEIA, Gonzalo de Castro. El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescência: aportes desde el análisis del bienestar y los derechos de la infancia en España 2007-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento Econômico*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 6-21, jan./abr. 2017.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Púlio Caio Bessa. *Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIMA, Renata Mantovani de; POLI, Leonardo Macedo; JOSÉ, Fernanda São. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 313-329, 2017.

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.) *Fundos públicos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

MITCHELL, William; FAZI, Thomas. *Reclaiming the State*. Londres: Pluto Press, 2017.

NASCIMENTO, Assis José Couto do. O estado da luxúria: a parábola do BMW e a real dimensão do debate sobre a reserva do possível: escassez de recursos ou ordenação de prioridades? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 483-500, 2019.

NETTO, Alexandre de Oliveira. Análise crítica acerca do financiamento da proteção à criança e ao adolescente no federalismo brasileiro. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v. 4, p. 13-26, jul./dez. 2011.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; VICENTIN, Ivan Carlos. Participação social no planejamento governamental municipal: um estudo em planos plurianuais de uma capital brasileira. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, v. 1, p. 1-16, 2018.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

RESENDE, Maria Leticia Rodrigues Guimarães Araújo. A “fuga para o direito privado” por meio das organizações sociais. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 85-107, jul./dez. 2015.

RIBEIRO, Rosângela; ROCHA, Wanderson; LEAL, Hilton. Confederação Nacional de Municípios. *Fundos dos direitos da criança e do adolescente no Brasil*. 2019. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo_Fundos%20dos_Direitos_da_Crianca_e_do_Adolescente_no_Brasil_2019.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020.

SOUZA, Maria Ilanice Lima de; FREITAS, Alcinéia Sousa. Fundos públicos: características, aplicação e controle dos recursos. *Caderno Gestão Pública*, Curitiba, n. 1, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SKDeiw>. Acesso em: 30 out. 2019.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005.

TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tiekó; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. *Revista de Serviço Social*, São Paulo, n. 105, p. 50-66, mar. 2011.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.