

# ORÇAMENTO CRIANÇA



A sociedade contribuindo para a  
efetivação da Prioridade Absoluta



Seção DCI Brasil

**ANCED**

Associação Nacional dos Centros de  
Defesa da Criança e do Adolescente

# Introdução

Nos últimos anos as organizações da sociedade civil cada vez mais têm buscado apropriar-se do conhecimento acerca do orçamento público.

Acreditando que o conhecimento sobre tal matéria é de suma importância para a leitura do investimento do governo a favor das crianças e adolescentes, a ANCED formou um grupo de trabalho (GT) que tem como foco o orçamento público para crianças e adolescentes - OCA.

Desde 2004 este grupo, composto inicialmente por 15 Centros de Defesas localizados nas cinco regiões do país, busca apreender o conhecimento referente a temática, rompendo com a idéia de que o assunto é matéria de competência de técnicos com formação na área de contabilidade pública e economia e de interesse exclusivo dos gestores públicos.

Este grupo, formado por assistentes sociais, advogados, psicólogos e administradores de empresa, desde então tem buscado orientações para organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a evidenciar o montante de recursos que é destinado à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente, tanto na esfera da União, quanto em cada uma das unidades federativas onde os CEDECAS realizam suas atividades.

O presente texto se propõe a tratar da importância da participação da sociedade nos momentos de formulação dos planos de governo, desde a elaboração do Plano Plurianual - PPA, entendendo que o orçamento é uma importante ferramenta para a implementação dos direitos já conquistados na Constituição Federal e nas leis que a regulamentam - Estatuto da Criança e do Adolescente, lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, etc. Nesta cartilha abordamos brevemente a questão da participação como direito do cidadão e a importância deste ato. Falamos ainda sobre o que vem a ser o Orçamento Criança - OCA, o que é o Plano Plurianual - PPA, como é elaborada esta Lei e ainda acerca da incidência sobre ela.

A experiência vivenciada pelos Centros de Defesa e pela ANCED, aponta diversos desafios para que efetivamente a criança e o adolescente ocupem o status de "prioridade absoluta" nas políticas públicas. Contudo, acreditamos que o exercício do controle social é fundamental para que os programas e projetos voltados para a promoção e defesa de direitos de fato atendam às demandas da população infanto-juvenil brasileira.

# Direito a Participar

A ascensão dos direitos é fruto de lutas e mobilizações sociais celebradas em um processo histórico por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações antes de serem reconhecidos como direitos. Portanto, a conquista dos direitos se faz por meio da participação popular.

A participação política enquanto direito é conquista das mobilizações sociais ocorridas ao longo do século XX. O sufrágio universal marca o início desse reconhecimento. No entanto, ao longo do tempo, a concepção de participação é ampliada para além do voto e passa a destacar a importância da população não só nas eleições de seus representantes, mas também nas deliberações e controle das políticas públicas do Estado. Nesse sentido, constitui um dos pilares fundamentais da Democracia, pois o direito à participação amplia a efetivação dos demais direitos, garantindo não só o seu reconhecimento, mas também o seu pleno exercício. A participação na coisa pública e no mundo político, como escrevia Hannah Arendt, compõe a expressão “direitos a ter direitos”.

No Brasil, a mobilização social de diversos setores da sociedade foi decisiva para o estabelecimento do regime democrático. A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, possibilita a descentralização da gestão nas políticas públicas e insere na pauta o controle social, confirmando o princípio da participação popular no planejamento das ações públicas. Assim, os marcos legais estabelecidos no Brasil, a partir da abertura política, vão de encontro a idéia, até então imperativa, de que a política é uma atividade de especialistas, compartilhada e aceita por aqueles que integram frações das classes dominantes. Estabelece-se, desde então, um novo desafio no cenário político brasileiro, no qual a consolidação da democracia pressupõe o envolvimento da sociedade.



# Porque Participar

A cultura política brasileira, marcada historicamente pelo viés autoritário e conservador, vem sendo confrontada a partir da possibilidade da participação. Dentro deste novo contexto, a participação popular assume uma outra conotação: a modalidade do exercício da democracia direta, incluindo a representação em espaços de formulação e deliberação de políticas públicas.

Portanto, entendemos que o controle social sobre as políticas públicas exige, da sociedade civil organizada, a qualificação técnica e política para o exercício da co-gestão nos espaços políticos, fazendo uma leitura e intervenção para além do contexto local, em articulação com o movimento amplo da sociedade e dos projetos societários em discussão na pauta nacional e internacional. Desprovidos de tal suporte teórico e político, a participação social poderá restringir-se à mera ocupação do espaço público, permitindo que determinados interesses de uma minoria que detém o conhecimento prevaleçam.

# Desafios da Participação no Processo Orçamentário

Até 1988, o orçamento público era assunto, basicamente, exclusivo do poder executivo. Com os avanços obtidos na nova Constituição Federal, várias alterações foram introduzidas no processo orçamentário, com o objetivo de torná-lo mais visível e democrático, reconhecendo-se a importância da participação social no controle e nas ações do Estado.

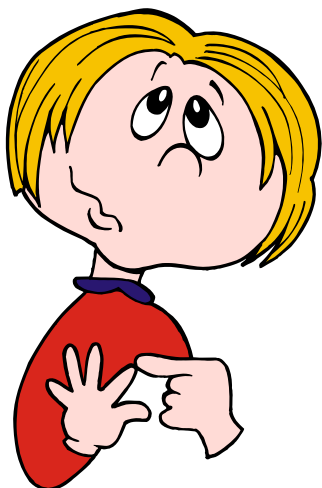
Há pouco mais de uma década, o tema orçamento público passou a chamar a atenção da sociedade brasileira principalmente em relação a escândalos envolvendo desvio de recursos públicos, como no caso da CPI do Orçamento. Neste período, tanto a área acadêmica quanto a sociedade civil como um todo têm procurado estudar o processo orçamentário.

Outro desafio a ser enfrentado remete à política econômica brasileira, que, desde a década de 90, vem implicando de forma significativa tanto a consolidação do direito à participação quanto a efetivação dos direitos sociais. Para a sustentabilidade desse modelo, o Estado passa a adotar medidas, tais como redução dos gastos (também com pessoal), privatizações, liberalização financeira e comercial, modificação nas leis trabalhistas (redução de direitos), diminuição da responsabilidade do Estado com relação às políticas públicas universalizantes, a liberalização dos preços e maior apoio ao setor privado, entre outros, que comprometem a arrecadação de suas receitas aos interesses do mercado. A consequência inevitável é que a aplicabilidade dos Direitos fica condicionada à “reserva do possível”, ou seja, o governo realiza as políticas sob um princípio de sobrevivência, e não de vida, da população.

O Brasil gastou mais de 30% da arrecadação anual do Orçamento Público Federal com o pagamento de dívidas. Em 2006, mais de cento e cinquenta bilhões (R\$ 151.151.000.000,00) foram destinados para o pagamento dos juros dessas dívidas; para sua amortização, mais de cento e vinte bilhões (R\$ 120.929.000.000,00). **Somados esses valores, teremos o montante de, aproximadamente, duzentos e setenta bilhões (R\$ 272.080.000.000,00) investidos no pagamento da dívida pública.**

Por outro lado, se levantarmos os gastos nos programas sociais, perceberemos uma disparidade de valores. Neste trabalho, observaremos especificamente as funções relacionadas às crianças e aos adolescentes. Encontramos na execução orçamentária federal, por exemplo, três grandes eixos dentre as maiores demandas para esse público: “Erradicação do Trabalho Infantil”, “Combate à Violência Sexual” e custeio do “Sistema Sócio-educativo”. Esses programas totalizam um investimento, em 2006, de pouco menos de quatrocentos e cinquenta milhões.

Diante desses desafios, é importante que a sociedade civil qualifique sua intervenção e reivindique espaços de participação de modo a contribuir com a execução de políticas públicas comprometidas com a efetivação dos direitos humanos em nosso país.





# Orçamento Criança

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em consonância com a Constituição Federal, regulamenta a descentralização da gestão nas políticas públicas e insere na pauta o controle social, confirmando o princípio da cooperação entre Estado e Sociedade, bem como, especialmente, participação popular no planejamento das ações públicas.

Entendemos que a participação crítica e política da sociedade civil, ligada ao movimento de defesa dos direitos da criança, devidamente embasada nos dados da realidade social, pode implicar uma contribuição significativa na formulação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Ademais, a participação favorece a explicitação das contradições inerentes ao Estado dentro do qual, ao mesmo tempo em que assistimos o contingenciamento desmedido de recursos nas áreas sociais, percebemos a priorização no pagamento de dívidas e apoio às obras e serviços que financiam a elite nacional e internacional.

Considerando-se que: a) essa política verdadeiramente universalista e de construção coletiva, abrange ações, entre outras, de previdência social, educação e saúde; b) é implementada pelo Poder Público não apenas quando editada, mas, sobretudo, e especialmente, no momento em que efetua gastos para concretizá-la; c) nos Estados atuais, em semelhança com o Brasileiro, essas ações devem, obrigatoriamente, constar do Orçamento Público; concluímos que se aguarda cada vez mais da sociedade civil a apropriação do conhecimento acerca da matéria orçamentária.

Em razão de a lei orçamentária conter a previsão de receitas, bem como ser o programa de trabalho do Poder Público, o orçamento constitui peça fundamental para viabilizar as ações públicas. Assim, entendemos que a atuação da sociedade civil nos espaços de articulação política é intervenção estratégica, sob a compreensão da estrutura do orçamento público e direcionamento em favor de políticas em benefício direto e indireto da criança e do adolescente.

Assim, por meio de alguns estudos institucionais, das peças orçamentárias extraíram-se elementos para uma nova composição de programas e ações especificamente voltados para proteção e desenvolvimento da população infanto-juvenil: Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

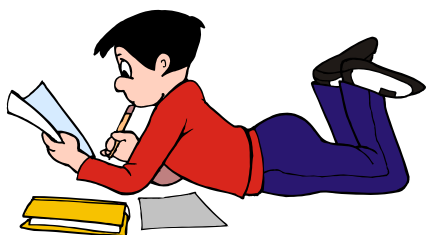
Então, ressaltamos: para a efetiva participação nas coisas públicas, é preciso a intervenção direta da sociedade civil na elaboração e monitoramento orçamentários, proclamando-se que as políticas públicas somente sairão do papel, entre outros fatores, com o investimento financeiro suficiente (quantidade) e satisfatório (qualidade). A luta populacional que intenta priorizar a criança e o adolescente no âmbito do Orçamento direciona-se para a inversão das preferências financeiras acima descritas. E esse engajamento deve ter como estratégia não somente a “construção participativa” (adesão a um eixo já proposto), mas a “construção coletiva” (igualdade ante a própria formulação dos eixos).



# Plano Plurianual

## - PPA -

O Plano Plurianual - PPA constitui uma das peças do ciclo orçamentário brasileiro, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Sua importância está no fato de ser o instrumento de planejamento, a médio prazo, previsto em Lei Federal, que estabelece os objetivos, metas, despesas de capital e os programas de duração continuada do Estado. Além disso, estabelece a ligação entre as prioridades a longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.



## Como é elaborado?

O PPA é elaborado por meio de estudos, diagnósticos da realidade do estado, pesquisas, estatísticas e indicadores para nortear a escolha de prioridades para o programa. Ele é planejado para quatro anos: inicia-se no segundo ano do mandato do governo e finaliza no final do primeiro ano do mandato do próximo governo eleito. Portanto, sua elaboração é feita sempre no primeiro ano da nova gestão em que se assume o poder executivo e a cada ano é feita sua revisão.

# Incidência Social no PPA

O PPA deve contemplar programas com o objetivo de atender uma demanda social, advinda de um direito do cidadão, um problema diagnosticado ou, ainda, um anseio da sociedade.

Nessa peça, fica claro o projeto político da gestão e as suas prioridades (plano de governo), que devem estar em consonância com as reais necessidades da coletividade, o que, por sua vez, não tem sido a regra na aplicação de recursos públicos em nosso país. Para que isso aconteça, é de fundamental importância a participação popular, que se dá mediante o processo de conscientização, organização e mobilização da sociedade, posicionando-se de forma qualificada nas tomadas de decisões e no monitoramento e controle das políticas.

O PPA não é um plano tampouco um programa de governo. Deve ser construído com a participação de todos os segmentos: a sociedade (segmentos populares e entidades representativas) e as instituições públicas (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), de modo a constituir a política de Estado.

As principais determinações legais estão presentes na Constituição Federal (CF/1988) e nas leis federais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000) - lei nº 101, de 04 de maio de 2000 - e o Estatuto da Cidade (EC/2001) - lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 -, as quais têm em sua essência a participação, o controle social e a gestão orçamentária compartilhada. Essas duas Leis Federais também obrigam as autoridades dos municípios a realizarem audiências públicas, consultas populares e debates para que o PPA, a LDO e a LOA sejam aprovados.

O Governo Federal, provocado para a inclusão da sociedade nas discussões de elaboração do PPA 2008 - 2011, considerou a participação social tão somente no âmbito das Conferências e dos Conselhos. No entanto, a participação popular nas decisões das políticas públicas deve ser ampliada, utilizando outros espaços participativos e critérios diferenciados de acordo com a realidade local, legitimando-se, de fato, a democracia, considerando que o Estado é meio e não fim para efetivação dos direitos. Estudos e práticas revelam que as experiências autodenominadas “orçamento participativo”, embora signifiquem uma conquista na democratização das produções orçamentárias, apresentam complexidades - no nível da real participação popular - de modo que, algumas vezes, os movimentos sociais mostram-se, durante o processo, fragilizados. Isso se dá seja por conta da cooptação institucional que leva os núcleos de representações populares a se desarticularem, seja porque a margem de interferência comunitária é pequena diante do conjunto legal de elementos orçamentários já setorializados e/ou rubricados. É necessário resistir à tendência em aplicar critérios uniformes a processos desiguais e complexos, da mesma forma que se torna indispensável reconhecer as profundas diferenças, em termos sócio-econômicos e políticos, entre realidades locais.

# PPA 2008-2011



LDO  
2008

LDO  
2009

LDO  
2010

LDO  
2011



LOA  
2008

LOA  
2009

LOA  
2010

LOA  
2011



**Estes são os Centros de Defesa da Criança  
e do adolescente filiados à ANCED que integram o  
Grupo de Trabalho Orçamento Criança:**

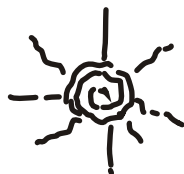
CEDECA Pé na Taba - Manaus/AM  
CEDECA Maria dos Anjos - Porto Velho/RO  
CEDECA Ceará - Fortaleza/CE  
CENDHEC - Recife/PE  
Centro das Mulheres do Cabo - Cabo de Sto. Agostinho/PE  
CEDECA Distrito Federal - Brasília/DF  
Childhope Brasil - Rio de Janeiro/RJ  
Fundação Bento Rubião - Rio de Janeiro/RJ  
CEDECA Interlagos - São Paulo/SP  
CEDECA Luis Gonzaga Jr. | Santana - São Paulo/SP  
CEDECA Mariano Cleber dos Santos | Sé - São Paulo/SP  
CEDECA Alta Paulista - S. J. Rio Preto/SP  
CEDECA Bertholdo Weber/PROAME - São Leopoldo/RS  
Instituto de Acesso à Justiça - Porto Alegre/RS

**Missão da ANCED**

*Contribuir para a implementação integral da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando, em especial, o acesso à justiça para efetivação de seus Direitos Humanos com vistas a um Estado e a uma sociedade democráticos e sustentáveis.*

**Coordenação da ANCED - gestão 2007-2009**

CEDECA Interlagos - São Paulo, SP - *Djalma Costa*  
CEDECA Marcos Passerini - São Luis, MA - *Nelma Pereira da Silva*  
Fundação Bento Rubião - Rio de Janeiro, RJ - *Eliana Athayde*



Seção DCI Brasil

**ANCED**

**Associação Nacional dos Centros de  
Defesa da Criança e do Adolescente**

Rua Barão de Itapetininga, 255 – 11º andar – Conj. 1104 - Centro  
CEP 01042-001 – São Paulo – SP  
CNPJ : 02.139.201/0001-08

**Tel: 11 3159.4118 Tel/Fax: 11 3257.0365**

**[anced@anced.org.br](mailto:anced@anced.org.br)**

**<http://www.anced.org.br>**