



A POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Luciana Evangelista Fernandes Franco¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo compreender em que momento a legislação brasileira e o orçamento se encontram no intuito de garantir a absoluta prioridade para crianças e adolescentes. Fazendo um estudo bibliográfico, com um recorte destacando o orçamento da política de Assistência Social, procura-se visualizar a garantia da absoluta prioridade para o público infanto-juvenil. Considerando que o orçamento é instrumento de garantia dos direitos da criança e do adolescente, analisam-se os recursos públicos destinados a essa parcela da população e, com base nessas análises, conclui-se ser necessário a participação social, principalmente através dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de viabilizar o controle do orçamento público na fase de elaboração e na execução. Dessa forma se estabelece uma estratégia de controle social para que políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente sejam implantadas e implementadas, fazendo valer o mandamento constitucional da prioridade absoluta.

Palavras-Chave: Legislação. Orçamento Criança e Adolescente. Assistência Social.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo compreender em que momento a legislação brasileira e o orçamento se encontram no intuito de garantir a absoluta prioridade para crianças e adolescentes, ou seja, como se enxerga nas peças orçamentárias a sua materialização para o público infanto-juvenil. Partindo da idéia do Orçamento Criança e Adolescente far-se-á um recorte focando na Política de Assistência Social no que tange ao orçamento e gestão de programas, projetos e benefícios focados na promoção, proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes, pretende-se alcançar a visualização do público Criança e Adolescente no orçamento e ao mesmo tempo as condições adequadas para se fazer controle social.

O Orçamento Criança e Adolescente – OCA, é um instrumento que permite organizar as informações contidas no orçamento público, de tal forma que venha a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Essas informações agrupadas em três esferas prioritárias de ação: saúde (ações de promoção de saúde, saneamento e habitação e combate ao HIV/AIDS); educação (através de ações de promoção de educação, de cultura, de lazer e do esporte) e Assistência Social e Direitos da Cidadania (com ações de direitos e proteção e assistência social).

As ações voltadas especialmente à criança e ao adolescente têm-se constituído preocupação permanente, demonstradas nos diversos programas que contemplam, de forma direta ou indireta, esse público, como a manutenção dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; a viabilização de uma rede de atenção, promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e a promoção de eventos para fortalecimento da política da criança e do adolescente.

A Carta Magna de 1988 acrescentou a garantia de direitos da criança e do adolescente à vida, à saúde, à educação, entre outros. Em consonância com o progresso dos direitos sociais, os instrumentos de política orçamentária materializaram-se e o Direito teve aumentado seu repertório de leis, bem como o Poder Público passou a ter que assegurar com absoluta prioridade a efetivação desses direitos. No entanto, nem toda política pública tem, necessariamente, visibilidade orçamentária. As leis em si não chamam

¹ franco-lu@hotmail.com - Aluna do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas UFPI.



por recursos e em sendo assim não tem expressão orçamentária, mas é sabido que quase todas as ações de governo necessitam de recursos financeiros e, portanto, devem constar no orçamento público e carecem de planejamento prévio.

Neste artigo mostrar-se-á inicialmente, um pouco da história de como a criança e o adolescente eram inseridos na pauta das políticas públicas, enfatizando a conjuntura política e econômica no decorrer do tempo.

Em seguida, será trabalhada a política orçamentária com enfoque no orçamento público da política de assistência social e por fim se discute sobre os instrumentos legais e constitucionais que protegem o direito da criança e do adolescente, enfatizando a *priorização* dos recursos destinados à infância e à juventude.

2 HISTÓRIA E ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE: O CUSTO DA ABSOLUTA PRIORIDADE

Desde o período colonial e imperial a criança e o adolescente, no Brasil, são vistos como caso de filantropia, caridade e assistencialismo. De acordo com Simões (2008), as crianças e adolescentes que eram afastados da convivência familiar e comunitária eram inseridos na catequese com os Jesuítas e eram abrigados pela Igreja. Em geral não trabalhavam até os oito anos de idade, mas logo se viam inseridos nos campos, em atividades rurais; nos serviços domésticos e no artesanato.

Historicamente e não apenas no Brasil esse olhar para a criança e o adolescente foi incorporado como natural ou normal. Durante muitos anos foram sujeitos sem expressão social, excluídos da ordem da cidadania. No século XIX, conforme nos relata Ariés (1981), com a Revolução Industrial a exploração desses cidadãos em fase de formação foi intensificada, pois a mão-de-obra infantil era considerada barata e propícia à exploração tendo em vista não haver nenhum controle por parte das autoridades competentes, principalmente se tratando das crianças oriundas de famílias pobres.

Estes acontecimentos fundamentaram a discussão e a formulação de leis, entre outros recursos, para proteger crianças e adolescentes que viviam à margem, sem o devido acesso às políticas de saúde, educação, moradia e assistência social. O que era tido como responsabilidade de entidades privadas, com moldes assistencialistas e filantrópicos, passou a ser responsabilidade do poder público.

No Brasil a própria Constituição Federal, intitulada de Cidadã, fez a inserção digna de crianças e adolescentes e fomentou a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - que estabelece as diretrizes no campo das políticas públicas de atendimento a este público específico, buscando assim, discriminar a infância e juventude pobre, para que todos sejam reconhecidos como sujeitos de direitos.

Naturalmente, diante da realidade vivenciada hoje por milhares de crianças e adolescentes no Brasil e no mundo, é possível verificar que ainda se conhece muito pouco sobre o verdadeiro significado de infância e juventude, de suas peculiaridades e desconhece até mesmo os desígnios bioéticos da existência humana. Porém, apesar dos desafios impostos, o cenário desolador da infância e adolescência foi alterado de forma significativa, principalmente no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas de caráter social.

Partindo dos avanços supramencionados é pertinente se imaginar conquistas vanguardistas, palpáveis nesta área. Em sendo assim há uma busca inerente a esta pauta: em um estado neoliberal, conquistar a absoluta prioridade inclusive na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

De acordo com Behring e Boschetti (2006), a formação do Estado é marcada pela ausência de compromisso com qualquer defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros, por



parte das elites econômicas e políticas, o que vai subsidiar uma análise da política social brasileira e vai acalorar o debate desta mesma defesa em prol de crianças e adolescentes na política de saúde, educação, assistência social, entre outras.

Faleiros (2000a) afirma que as situações de risco já não são mais cobertas pelos mecanismos tradicionais da sociedade familiar e das ligações pessoais ou através da filantropia, conforme mostrado no início deste texto. O que resulta na necessidade de um alcance maior por parte do Estado, no que tange à política para infância e juventude.

O que se percebe notoriamente é que o Estado brasileiro não tomou para si a responsabilidade na promoção dos direitos sociais e tem se limitado em intervenções focais, emergenciais, alcançando principalmente os grupos de risco. E dessa forma Iamamoto (2002 p. 65) remonta a reflexão feita a pouco, ao abordar o sistema neoliberal, quando afirma que:

a consolidação do projeto neoliberal é materializada pelo desmonte das políticas sociais públicas e dos serviços a elas inerentes, destituindo a responsabilidade do Estado na preservação do direito à vida de amplos segmentos sociais, transferida à eventual solidariedade dos cidadãos, isto é, às sobras de seu tempo (IAMAMOTO, 2002, p. 65).

Uma maneira de se enfrentar esse forte peso do neoliberalismo sobre a autonomia e independência na concretização dos direitos sociais garantidos às crianças e adolescentes, o que necessariamente atinge suas famílias, é o domínio e interferência na construção do orçamento, é o controle social das finanças públicas é o inteirar-se e colocar-se dentro das responsabilidades fiscais dos investimentos feitos com recursos públicos. Conforme Salvador (2010) o dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômico, social e política vivenciada no país.

Pensando assim é imprescindível um trabalho maciço no sentido de promover, na educação, a compreensão e o entendimento do que é proposto no orçamento, ler as entrelinhas refletindo, ainda com dicas de Salvador (2010), a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários é um exercício obrigatório dos cidadãos que buscam garantias como a da prioridade absoluta.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA

Pensar as políticas sociais de um modo geral e, de modo particular, os programas, projetos e serviços em meio a estas políticas voltadas para o público infante-juvenil (seja na assistência, na saúde ou na educação) na realidade brasileira, supõe pensá-las no contexto das contradições da sociedade capitalista, que reside na produção coletiva de riqueza e sua apropriação privada. Conforme (Behring, 2011) a política social não supera as contradições do capitalismo. É necessário que se leve ao limite de cobertura a implementação das políticas sociais, visando uma emancipação política e humana, debatendo e lutando pela ampliação dos direitos.

No Brasil, constata-se um grande impacto nos direitos traçados na Constituição Federal de 1988, respaldados na cidadania e dignidade humana. Esse impacto é expresso, sobretudo, na prestação de precários serviços sociais. Vale salientar que essa precarização dos serviços incide também nas condições de trabalho.

Ao lado desses impactos no conjunto da proteção social brasileira, resultado do ajuste neoliberal, destaca-se o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), aprovado em 1990, que precisa superar muitos obstáculos para sua concreta efetivação. Na tentativa de melhor operacionalizar a proteção social às crianças e adolescentes o ECA em seu art. 4º



afirma que a garantia da absoluta prioridade, necessariamente, prevê a “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

No capitalismo contemporâneo a disputa de recursos públicos no âmbito do orçamento estatal tem sido acirrada, notadamente, em tempos de crise do capital. O fundo público vem sendo o padrão dominante no financiamento do capital. Cabendo aos trabalhadores, aos movimentos sociais e sindicais uma batalha árdua no sentido de garantir recursos para o financiamento e o investimento nas políticas sociais. Contudo, existe uma lacuna nos estudos de políticas sociais no que diz respeito a uma literatura crítica para a compreensão e análise do orçamento público. (Salvador, 2010)

O processo orçamentário engloba as leis previstas constitucionalmente, que pretendem garantir a realização de ações articuladas do planejamento e da organização financeira estatal. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os elementos centrais que compõem as leis reguladoras da atividade orçamentária federal, estadual e municipal. E apesar de se configurarem etapas distintas, essas leis dialogam entre si (Salvador, 2010).

O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo, a LDO e a LOA que são anualmente elaboradas. A Lei de Diretrizes Orçamentária estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orientando a elaboração do Orçamento e dispõe sobre alteração na legislação tributária, bem como estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Foi concebida para que o Executivo pudesse antecipar os critérios que deverão nortear a elaboração da LOA (Salvador 2010).

Concordando com muitos pensadores da área, pode-se afirmar que a base estrutural de um país está assentada no seu modo de produção e distribuição de renda e, por consequência, na redução de desigualdades, promovendo oportunidades nos campos sociais, políticos, econômicos e culturais. Os problemas que afetam a população infanto-juvenil, especialmente das classes populares, estão de certa forma ligada a estes fatores, de forma direta ou indireta.

E a partir desta reflexão focaremos a política de Assistência Social como aquela que, conforme inciso III do art. 4º da LOAS, prevê o “respeito ao cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”. Desta feita o público alvo desta política passou a ser visto como um cidadão, um sujeito de direitos e o público criança e adolescente está inserido neste bojo.

O maior interesse aqui é de expor como o orçamento desta política pública deixa de abarcar algumas necessidades previstas no atendimento a crianças e adolescentes. Apesar de conscientes que o bem estar da família e de cada um de seus membros é também importante para a criança e o adolescente, como pensada a partir da matricialidade sociofamiliar, faz-se necessário refletir, por exemplo, como materializar um Plano Decenal tendo em vista a pulverização de ações entre as Políticas Sociais e a limitação da Assistência Social no que tange às ações voltadas à convivência familiar e comunitária e ao atendimento socioeducativo.

Hoje a Assistência Social traz um desenho bem definido do cofinanciamento das três esferas de governo e, conforme o Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (2013) estes são repassados em forma de pisos, no entanto, a necessidade de se ter uma conta vinculada para cada piso, visando a execução dos serviços, dificulta a operacionalização financeira dos recursos dos fundos estaduais e municipais de assistência social. Daí a criação dos blocos de financiamento que possibilita mais liberdade na hora de



gastar os recursos no mesmo nível de proteção e viabiliza ainda uma realocação de recursos de um serviço para outro dentro do mesmo bloco.

É notório o avanço do financiamento da Política de Assistência Social, no entanto, é exatamente nestas novas possibilidades de realocação de recursos que se pode ganhar ou perder em prol do desenvolvimento de ações, programas e projetos voltados para crianças e adolescentes. Para garantir a absoluta prioridade faz-se necessário sensibilizar os gestores envolvidos e os Conselhos interessados no êxito da política que para além dos gastos, investe, no sentido figurado da palavra (economicamente falando), naqueles que em breve estarão no controle da economia e da política do país.

4 INSTRUMENTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS QUE PROTEGEM O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORÇAMENTO

Ao completar 25 anos, em 2015, o Estatuto da Criança e do Adolescente continua sendo negligenciado em seus preceitos e suas prioridades desconsideradas, tendo em vista a dotação e execução orçamentária de programas destinados a crianças e adolescentes nos orçamentos. A prioridade absoluta para este público específico permanece uma perspectiva fictícia, apesar de alguns avanços.

O orçamento público é uma ferramenta estratégica capaz de promover o controle social e a possível intervenção nas políticas públicas, com o objetivo de garantir a prioridade absoluta elencada no ECA e na Constituição.

Como os gastos públicos não são direcionados a uma faixa etária específica, para que estes possam ser mensurados apropriadamente, outro instrumento que viabiliza o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios para crianças e adolescentes é o Orçamento Criança e Adolescente - OCA, pois este faz uma classificação entre orçamento exclusivo - ações diretamente voltadas às crianças (educação, excluindo programas administrativos, educação de jovens e adultos e universitária além da assistência social específica para crianças e adolescentes) e não-exclusivos – ações que, por se destinarem a toda a população, leva-se em conta o valor total multiplicado pelo coeficiente de crianças na população (Almeida, 2011).

Cabe ressaltar que o OCA apresenta um grau de imprecisão, uma vez que a classificação do orçamento em funções e subfunções não dar conta de todas as informações necessárias para se afirmar que o gasto é ou não com criança ou adolescente. Em sendo assim, ocorrem casos específicos em que programas, projetos, serviços e benefícios direcionados ou que alcancem à criança e ao adolescente não se classificam dentro da metodologia de apuração do OCA, podendo ou não ser incluído no mesmo.

Outro mecanismo legal de garantir os direitos de crianças e adolescentes é o controle social através do olhar atento da população e em especial dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Conforme Telles, Tiekosuguihiro & Barros (2010) o desafio está na necessidade de provocar na sociedade a capacidade de exercer a responsabilidade social em defesa incondicional "pelo direito de terem direitos", em uma política social neoliberal. Só assim será feito o monitoramento e o cumprimento da determinação legal das leis, que preconizam como prioridade absoluta a infância e a juventude.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje é perceptível que além de se estar vivenciando o aprofundamento da crise econômica, advinda de um ajuste neoliberal da necessidade de refração do Estado com medidas corretivas, ocasionando grandes taxas de juros, alta na inflação, quedas salariais,



contribuindo para o agravamento e a destituição do sistema de proteção social, outro ajuste neoliberal ocorre no plano político.

No plano político as transformações se expressam de forma bem peculiar para responder as exigências do grande capital. O Estado recua em sua ação reguladora e interventora junto aos aspectos econômicos e sociais, caracterizando a desregulamentação das relações de trabalho e o desmonte da proteção social dos trabalhadores. A direção assumida pela ação estatal conduz a medidas de privatização e transferência de responsabilidades para sociedade civil. (SOUZA, 2009, p. 03)

Desta feita o que se pensava alcançar com a lei e através de um sistema de bem-estar social no Brasil, está sendo aos poucos transferido para a sociedade e o mais grave é que a lógica de alocação de recursos para atender às crianças e adolescentes foge às perspectivas da absoluta prioridade quando se imagina que após um percurso de 25 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA ainda é possível acender um debate em torno da redução da maior idade penal enquanto que as aplicações na educação, na saúde e na assistência social são drasticamente reduzidas.

Em sendo assim fica no ar as respostas de onde e como, inserir as outras garantias da prioridade absoluta, fora a supramencionada, prevista no art. 4º do ECA como “a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”, pois a efetivação dessas conquistas focadas na consolidação de um sistema de bem-estar social, foram abortadas e o que deveria implicar aporte prioritário e considerável aplicação de recursos no orçamento público, tem-se tornado uma seqüência de frustrações.

Na realidade, as perspectivas da efetivação de um Estado que prioriza suas crianças e adolescentes estão ameaçadas pelas desigualdades nos recursos, pelo enfraquecimento dos conselhos de direitos, pela falta de alternativas no que tange à concretização dos planos decenais, que reúne os Planos de Enfrentamento à Violência Sexual, de Enfrentamento ao Trabalho Infantil, o da Primeira Infância, o de Convivência Familiar e Comunitária e o de Atendimento Socioeducativo, ou seja, é urgente uma reforma política que viabilize a implementação das deliberações da política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Construir um sistema capaz de dar visibilidade à situação em que se encontram as crianças e adolescentes na realidade brasileira envolve o planejamento e o controle social dos orçamentos públicos dedicados a esse segmento etário, tendo por instrumentalidade legal e legitimação política a Constituição Federal de 1988. É necessária a construção e a apropriação de um sistema de controle social amplo, sistemático e eficaz, por meio de redes de promoção articuladas pela sociedade civil em torno da temática dos direitos e da consolidação de um país democrático, plural e ético.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Riezo Silva. **Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes.**

Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 35, p. 205-233 – jul./dez. 2011

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete; TEXEIRA, S. O; DIAS, A. T. **A execução orçamentária da Política de Assistência Social e dos Programas para a Criança e Adolescente.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 85, p. 71-97, mar. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.**



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

BRASIL. **Lei Federal nº 8.069**: dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS** – Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

FALEIROS, Vicente. **A Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2000a.

IAMAMOTO, M.V. **Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do(a) assistente social na atualidade**. In: atribuições privativas do(a) assistente social. Brasília, DF: CFESS, 2002. (p. 13 – 50).

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

SALVADOR, Evilásio **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2. Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TELLES. Tiago Santos; TIEKOSUGUIHIRO. Vera Lucia; BARROS. Mari Nilza Ferrari de. **Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária**. 2010