

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**“LUGAR DE CRIANÇA E ADOLESCENTE É NO
ORÇAMENTO”**

**Análise da evolução do gasto público municipal com crianças e
adolescentes em municípios catarinenses**

Alessandra Maria de Espíndola

Florianópolis, março de 2008.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**“LUGAR DE CRIANÇA E ADOLESCENTE É NO
ORÇAMENTO”**

**Análise da evolução do gasto público municipal com crianças
e adolescentes em municípios catarinenses**

Alessandra Maria de Espíndola

Orientador: Prof. Dr. Erni José Seibel

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Florianópolis, março de 2008.

FOLHA DE APROVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

“A vida é a arte do encontro, embora haja tanto desencontro pela vida. Do encontro consigo mesmo, com os amigos, com os parceiros de vida em comum.”¹

Quero expressar os meus agradecimentos com a ‘informalidade’ das palavras que são dirigidas aos amigos.

Obrigada Seibel. Impossível escrever estes agradecimentos sem lembrar do dia em que me candidatei a vaga de monitora em sua disciplina de Políticas Públicas. Esse foi meu melhor *encontro* acadêmico. E lá se vão dez anos de NIPP, de aprendizado, de orientação, de incentivos, de paciência, de confiança e de sua generosidade, sempre ‘com-partilhando’ suas idéias e acreditando nas nossas!

Obrigada “Família”! Meu enorme agradecimento a meu pai Amauri, minha mãe Maria Amélia, meus irmãos Aleandro e Alesson, pela paciência cotidiana, pela compreensão em tantas ausências e pelo amor a mim dedicado em todos os momentos.

Aos amigos e amigas queridos. Sempre pacientes com minhas faltas. Obrigada pela força, pelo incentivo e desculpa pelos *desencontros*.

Meus amigos do NIPP. Agradeço a ajuda, as idéias, os debates, mas principalmente agradeço os momentos de descontração, as brincadeiras e os risos provocados quando tudo parecia dar errado!

Aos Professores e Professoras e da mesma forma aos servidores do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, em especial ao Professor Julian Borba e a Professora Marli Palma Souza por fazerem parte de minha banca, pelas críticas e contribuições às minhas idéias.

¹ Síntese das obras de Vinicius de Moraes elaborada em homenagem ao poeta e gravada de forma integral por Vinicius e Coral durante a música ‘Se todos fossem iguais a você’ no CD Millenium: 20 músicos do século XX.

Colheita

(Gonzaguinha)

Seja calma como a luz do sol rasgando a negra noite dor de março.
Seja fruto do suor tão santo que envolve o trabalho flor de maio.
Será justiça para com as mãos cobertas de tanto calor flor de outubro.
Será beleza como a chegada do colorido das primaveras.
Seja forte como a união dos nossos corações trabalho e dor.
Seja firme como as águas lentamente tomando as tantas terras.
Será o fogo que arde em cada peito nas fogueiras das paixões.
E violento como o amor o corpo exige, grita, toma e berra.
Que seja um parto dolorido e farto de vida e alegria trabalho e festa.
Que seja novo como a emoção de um cego vendo a luz de um dia.
Será justiça para com as mãos cobertas de tantos calos flor de outubro.
Seja fruto do suor tão santo que envolve o trabalho flor de maio.

RESUMO

As análises das Políticas Públicas permitem o exercício de um importante direito do processo democrático: o controle social sobre as ações do governo.

No plano específico das políticas sociais, o financiamento e o gasto fornecem indicações sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo destas, portanto, analisar o orçamento implica em constatar quais demandas adquiriram status público no plano-político administrativo.

Na área das Políticas Públicas, destinadas às crianças e adolescentes, esse processo é comumente chamado Orçamento Criança e Adolescente – OCA. O Orçamento Criança e Adolescente é o conjunto de atividades e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam às crianças e adolescentes, permitindo identificar, com clareza e objetividade o montante de recursos reservados à garantia dos direitos preconizados na Legislação brasileira. Tal instrumento tem como objetivo monitorar os gastos, promover a visibilidade da execução orçamentária e oferecer subsídios para as intervenções necessárias, a fim de garantir que o Poder Público dê prioridade absoluta a este segmento como determina o ordenamento jurídico.

A partir desta idéia, analisamos o OCA em Santa Catarina com o objetivo de lançar uma leitura da problemática referente às políticas para a criança e o adolescente através do estudo dos gastos públicos concentrando as análises a partir de dois níveis de recortes metodológicos, quais sejam: 1. Análise setorial: Educação e Assistência Social, Justiça e Cidadania; 2. Análise por tamanho dos Municípios. As análises se concentraram em dados de 36 municípios catarinenses nos anos 2001-2004.

A partir da experiência de construção da metodologia de pesquisa utilizada no trabalho, consideramos pertinente apontar a necessidade de maior clareza e definição da rubricas orçamentárias dentro do quadro contábil. Isso revelaria o verdadeiro propósito da publicização dos gastos públicos, e não somente publicação. Assim esse processo de análise do Orçamento Criança e Adolescente é também uma maneira de pressionar os gestores para tornar seus orçamentos mais transparentes e tecnicamente acessíveis.

Percebemos também na análise a fragilidade e a ausência de regularidade dos gastos pressupondo a ausência de políticas públicas e por outro lado, a expressão que definimos como política eleitoreira, clientelista e seletiva.

É inegável a percepção de que a análise do Orçamento Público pode ser um poderoso instrumento de negociação, reivindicação e denúncia utilizado pela Sociedade Civil.

Esse foi o princípio que norteou este estudo e que nos remeteu ao esforço metodológico para compreensão do Orçamento Criança e Adolescente enquanto fenômeno social, enquanto instrumento de monitoramento da gestão pública e enquanto metodologia de análise dos gastos orçamentários.

Palavras Chaves: Orçamento Público. Orçamento Criança e Adolescente. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The analyses of public policy allow the practice of one important right of democratic process: the social control over the government actions.

In the specific case of the social policies, the finance and the expense give us a sign of the wideness, the limits and its redistributive character. Hence, the analysis of the budget implies in evaluate which demands took public status in the politic and administrative plane.

In the public policy area, addressed to child and adolescent, this process is normally named the Child and Adolescent Budget - CAB. The Child and Adolescent Budget is a set of activities and projects written in the public budget, addressed to children and adolescents, allowing a clear and objective identification of the quota of the budget reserved to warrant the rights in the Brazilian Legislation. The objective of this instrument is to monitor the expenses, to allow the visibility of the budget execution and offer subsidy to necessary interventions, allowing the Public Power to priory the segment as determined in the juridical order.

From this idea the Santa Catarina CAB was analyzed with the objective to launch a view of the problem referred of the child and adolescent policy through the study of the public expense focused in two methodology analyses: 1. Section Analyses: Education and Social Assistance, justice and citizenship; 2. City Size Guide Analyses. The analyses focused data from 36 Santa Catarina Cities from 2001 to 2004.

From the experience taken in the research methodology used in this project, it is important to point out the necessity of a clearer and well defined rubric budget into the accountancy. That would reveal the true democratic objective of the publication of the public expenses, and not only the publication. Hence, this process analysis of the Child and Adolescent Budget is also a way to put under pressure the managers to make their budgets clearer and technically accessible.

During the analysis, it was also notice the fragility and lack of regulation of the expenses presupposing a lack of public policy and on the other hand the expression of election policy and selective.

It is undeniable the perception that the public budget analyses can be a powerful instrument of negotiation and denunciation used by the civil society.

This was the principle of the study that led to the methodological effort to understand the Child and Adolescent Budget, as social phenomenon, as public management control and as analyses methodology of the expenses.

Keywords: Public Budget. Child and Adolescent Budget. Public Policy.

LISTA DE TABELAS

01	Orçamento da Criança e do Adolescente-SPDCA E FNCA/CONANDA 1995-2000/2006 (1)	52
02	Evolução das Dotações Orçamentárias do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	62
03	Número de Estabelecimentos de Educação Infantil, por Espaços Disponíveis, segundo o Tamanho da Oferta (Número de Alunos)	84
04	Número de Estabelecimentos de Creche, por Espaços Físicos e Mobiliários Adequados à Faixa Etária, segundo o Tamanho da Oferta (Número de Alunos)	84
05	Matrícula, em 25/03/1998, no Ensino Fundamental, por Faixa etária e localização regional.	86
06	Número de Matrículas no Ensino Fundamental, por Faixa Etária, em 30/3/2005	87
07	Percentual de alunos da 8ª série no Brasil nos estágios de construção de competências em Língua Portuguesa e Matemática – 2001/2003	88
08	Percentual de alunos da 3ª série no Brasil nos estágios de construção de competências em Língua Portuguesa e Matemática – 2001/2003	89
09	Matrículas da Educação Especial 2002/2005	94
10	Número de Matrículas de Alunos Portadores de Necessidades Educacionais Especiais em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, por Tipo de Necessidade Educacional Especial em 30/3/2005	94
11	Regiões que Informaram o nº. de Adolescentes em Cadeias	121
12	Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - 2006	121
13	OCA/Realizado Educação - 2001	126
14	OCA/Realizado Educação - 2002	126
15	OCA/Realizado Educação - 2003	126
16	OCA/Realizado Educação - 2004	126
17	Correlação do OCA-Educação - Educação Infantil com o Quadro de Variáveis Independentes	133
18	Correlação do OCA-Educação - Ensino Fundamental com o Quadro de Variáveis Independentes	134
19	Correlação do OCA-Educação - Educação Especial com o Quadro de Variáveis Independentes	135
20	Correlação do OCA-Educação - Ensino Médio com o Quadro de Variáveis Independentes	136
21	Desvio padrão da variação do OCA-Educação orçado na Educação Infantil	140
22	Desvio padrão da variação do OCA-Educação orçado na Ensino Fundamental	142
23	Média <i>Per capita</i> do OCA-Educação 2001-2004 por tamanho de Municípios Educação Infantil	144
24	Média <i>Per capita</i> do OCA-Educação 2001-2004 por tamanho de Municípios Ensino Fundamental	145
25	Total OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania	149
26	% do FIA Realizado – 2001/2004	151

LISTA DE QUADROS

01	Quantidade de Municípios pesquisados por número de habitantes	17
02	O Orçamento Criança: projetos por Ministério	48
03	Execução do Orçamento Criança	48
04	Execuções Orçamentárias de 2002	49
05	Valor per capita	50
06	Tipos de despesa do OCA em 2005	50
07	Comparativo da Despesa Autorizada e Liquidada – Fundo Municipal de Saúde e Sec. Mun. da Saúde e Promoção Social - Xavantina - 2003	73
08	Comparativo da Despesa Autorizada e Empenhada – São José do Cerrito – 2001	75
09	Comparativo da Despesa Autorizada e Empenhada – Ermo - 2001	75
10	Formação dos Professores de Educação Infantil	83
11	Etapas da Educação Básica	91
12	Valores Fundef - 1997 a 2006	105
13	Variáveis selecionadas para realizar as correlações com o OCA- Educação	132
14	Ranking FIA Realizado	152

LISTA DE GRÁFICOS

01	Orçamento da Criança e do Adolescente	52
02	Desvio padrão por tamanho de município – variação anual do OCA-Educação orçado – Educação Infantil	140
03	Desvio padrão por tamanho de município – variação anual do OCA-Educação realizado – Educação Infantil	140
04	Desvio Padrão da Variação do OCA-Educação orçado - Ensino Fundamental	142
05	Desvio Padrão da Variação do OCA-Educação realizado - Ensino Fundamental	142
06	Média per capita do OCA-Educação orçado (em Reais) – Educação Infantil	144
07	Média per capita do OCA-Educação realizado (em Reais) – Educação Infantil	144
08	Média per capita do OCA-Educação orçado (em Reais) – Ensino Fundamental	145
09	Média per capita do OCA-Educação realizado (em Reais) – Ensino Fundamental	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCED	- Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
APAE	- Associação de Pais e Amigos do Excepcional
ART.	- Artigo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
C.F.	- Constituição da República Federativa do Brasil
C.T.	- Conselho Tutelar
CAP.	Capítulo
CCLF	- Centro de Cultura Luiz Freire
CECRIA	- Centro de Referência, Estudos e Ações sobre a Criança e o Adolescente
CEDECA	- Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente
CEDECA-CE	- Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - Ceará
CMDCA	- Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
DNCr	- Departamento Nacional da Criança
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FAE	- Fundação de Assistência ao Estudante
FIA	- Fundo da Infância e Adolescência
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNABEM	- Fundação Nacional de Bem-estar do Menor
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICV	- Índice de Condição de Vida
INESC	- Instituto de Estudos Socioeconomicos
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MEC	- Ministério da Educação
Nº.	- Número
OCA	- Orçamento Criança e Adolescente
OGU	- Orçamento Geral da União
ONG	- Organização Não-governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PETI	- Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual de Investimentos
PPAC	- Programa Prefeito Amigo da Criança
SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAM	- Sistema de Assistência ao Menor
SC	- Santa Catarina
SEDH	- Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SINASE	- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUS	- Sistema Único de Saúde
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Sujeitos de direitos ou objeto de intervenção?.....	19
3 O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	36
3.1 O Orçamento Público.....	36
3.2 O Orçamento Criança e Adolescente.....	42
3.3 Algumas experiências.....	61
4 A CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO METODOLÓGICO.....	67
4.1 A necessidade do relato.....	67
4.2 Entendendo o ‘idioma orçamentário’!.....	74
4.3 O “caminho dos números”.....	77
5 POLÍTICAS SOCIAIS ANALISADAS.....	79
5.1 Educação.....	79
5.1.1 Educação infantil.....	80
5.1.2 Ensino fundamental.....	84
5.1.3 Ensino médio	88
5.1.4 Educação superior.....	91
5.1.5 Educação de jovens e adultos.....	
5.1.6 Da educação especial.....	92
5.1.7 A responsabilidade de cada esfera governamental.....	96
5.1.8 Gastos e financiamento na educação.....	98
5.1.9 Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério - Fundef.....	103
5.2 Assistência Social, Justiça e Cidadania.....	110
6 A DINÂMICA DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE.....	122
6.1 Análise do OCA - Educação.....	123
6.1.1 Análise do OCA-Educação e a média simples dos gastos por grupo de tamanho de Município.....	125
6.1.2 Análise do OCA-Educação correlacionado com índices de vulnerabilidade e desenvolvimento humano.....	131
6.1.3 Análise do OCA-educação e a variação do gasto por grupo de tamanho de Município.....	139
6.1.4 Análise do OCA-Educação per capita por grupo de tamanho de Municípios.....	143
6.2 Análise do OCA - Assistência Social, Justiça e Cidadania.....	146
6.2.1 Total do OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania.....	148
6.2.2 Fundo Municipal da infância e da Adolescência.....	150
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS.....	156
Apêndices.....	163

1 INTRODUÇÃO

Ao perguntarmos a diversas pessoas se ‘já ouviram’ falar em Orçamento Público, teremos na maioria das respostas um ‘sim’.

Se perguntarmos ‘o que é’, será provável que escutemos algumas respostas breves embasadas nas experiências de orçamento pessoal, doméstico, do condomínio ou da associação recreativa.

Contudo, se perguntarmos ‘como é feito’ o orçamento de sua cidade? Quais são as regras para fazê-lo? Quais são as ações contidas nele e quais os recursos e despesas? Provavelmente, ouviremos algumas explicações vagas além de diversos ‘não sei’.

Isso não é necessariamente motivo de estranhamento, já que a maioria das pessoas nunca participou do processo de construção do Orçamento Público de sua cidade, ou até mesmo, nem sabe que o podem fazê-lo. Por outro lado, já devem ter questionado por que as ruas do seu bairro ainda não foram calçadas, enquanto o bairro ao lado já tem praça recreativa, por que a merenda das escolas municipais acaba na primeira quinzena, enquanto nas escolas estaduais é suficiente para o mês, por que há tantas crianças envolvidas com o trabalho infantil no seu município e quando o prefeito vai realizar aquele projeto de combate à desnutrição. Ou seja, nestas indagações já falaram de Orçamento Público. E, além da sua importância, enquanto parte da engrenagem do Estado, o Orçamento está, com certeza, entre os instrumentos administrativos mais importantes dos nossos atuais tempos de controle social e gestão participativa.

Assim, o tema Orçamento Público vem ganhando cada vez mais espaço quando o assunto é o monitoramento das ações do governo pelo cidadão. Por ser um processo de definição e implementação de Políticas Públicas, ele torna-se um possível instrumento de negociação, por meio do qual Sociedade Civil e o poder público discutem prioridades, objetivos e recursos destinados à melhoria da qualidade de vida

da população. Logo, quando falamos em Orçamento estamos falando de demandas e de segmentos da população beneficiados ou não, na distribuição do dinheiro público.

Podemos concluir então, que o Orçamento não é apenas um conjunto de números complexos com significado contábil, emaranhados de valores relacionados a programas e projetos, ele tem, essencialmente, um significado político que vai além de qualquer objetivo técnico-administrativo. Por isso, seguindo uma tradição autoritária, muitos governos tratam o Orçamento como uma 'caixa preta' da administração, acessível para poucos e intransponível à Sociedade Civil.

No entanto, esta situação de 'esconde-esconde' os números vêm se modificando com a democratização e o fortalecimento da Sociedade Civil no processo de participação política.

Um dos exemplos mais significativos são os Orçamentos Participativos, prática que vem se repetindo em inúmeras gestões, possibilitando à Sociedade Civil participar dos espaços de debate e decisão.

Monitorar o direcionamento de recursos e a efetivação das Políticas Públicas são formas de reivindicar a inclusão de demandas, ou seja, comprometer a gestão pública com a efetivação dos direitos. Foi com este objetivo que nasceu o Orçamento Criança e Adolescente, o OCA.

A iniciativa de monitorar os gastos com Políticas Públicas direcionados para crianças e adolescentes aconteceu em meados da década de 90, a partir da constituição do Grupo Executivo do Pacto pela Infância. Este Grupo desenvolveu uma proposta metodológica chamada Orçamento Criança, que foi desenvolvida em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Em um segundo momento surge mais uma proposta metodológica de análise com o Projeto De Olho no Orçamento Criança, uma iniciativa da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e do Unicef. O projeto visava garantir a prioridade absoluta da criança e do adolescente no Orçamento Público, influenciando a gestão do processo orçamentário, monitorando e dando visibilidade a execução do OCA. Subsidiando, assim, estratégias

de fortalecimento do sistema de garantia dos direitos deste segmento e de luta pela implementação de políticas que concretizassem as metas dos documentos 'Pacto pela Paz', documento estratégico definido pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 2001, e do documento 'Um Mundo para as Crianças', elaborado em consonância com os eixos de ação indicados pela Sessão Especial Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança, em maio de 2002.²

O OCA é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes³. Não se trata de um documento, nem mesmo um conceito oficial, ele constitui o levantamento do conjunto de ações e despesas do Orçamento Público destinados à proteção e desenvolvimento das crianças e adolescentes, permitindo identificar, com clareza e objetividade o montante de recursos reservados à garantia dos direitos preconizados na Legislação brasileira.

Sua proposta não é de realizar um orçamento a parte, separado da peça orçamentária, mas de sistematizar os dados orçamentários, agregando às informações pertinentes às políticas de atendimento a este segmento da população. Tal instrumento tem como objetivo monitorar os gastos, promover a visibilidade da execução orçamentária e oferecer subsídios para as intervenções necessárias, a fim de garantir que o Poder Público dê prioridade absoluta a este segmento.

A partir desta idéia vamos, analisar o OCA em Santa Catarina. O objetivo deste trabalho é, então, de lançar uma leitura da problemática referente às políticas para a criança e adolescente através do estudo dos gastos públicos. Com isso, têm-se como objetivos específicos: identificar o gasto público municipal com crianças e adolescentes, verificar o nível de prioridade dos gastos com esta parcela da população e analisar a correlação entre os mesmos e o perfil da vulnerabilidade infanto-juvenil.

Cabe ressaltar que não se pretende realizar avaliações qualitativas dos programas e projetos orçados que se destinam ao atendimento deste segmento e tampouco analisar o atual processo de participação social na construção e avaliação dos Orçamentos Públicos, mas, ao realizar um tratamento quantitativo expressando a

² Sobre história do Orçamento Criança e Adolescente ver Capítulo 3.

³ Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, art. 2º Considera-se criança, para efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

problemática da infância e adolescência nos gastos públicos, possibilitar à Sociedade Civil mais um instrumento de análise e argumentação política.

Quanto à metodologia, este trabalho está dividido em: metodologia de pesquisa e metodologia de análise.

A metodologia de pesquisa é propriamente todo o esforço empreendido em ter acesso aos dados dos orçamentos municipais, de sistematizá-los, entendê-los, além de classificá-los, para então, proceder às análises.

Depois de inúmeras tentativas de localizar os dados dos gastos municipais, procurando atingir o maior número de municípios, optamos pela captura deste material na Internet⁴. Como optamos por concentrar as análises entre os anos 2001 e 2004, nossa seleção resultou em 36 municípios catarinenses, que tinham os dados orçamentários publicados na íntegra. Esclarecemos que essa delimitação temporal entre os anos 2001 e 2004 deveu-se a condição de ser a mais atual e encerrada na gestão municipal.

A partir da definição deste grupo amostral, reagrupamos os mesmos, usando como referência o número de habitantes. O agrupamento por tamanho de municípios é uma prática metodológica corrente nas pesquisas com gastos⁵ e, no caso desta pesquisa, foi um recorte analítico importante, já que não tínhamos a intenção de realizar a análise particularizando a condição do município. Segue o quadro nº. 01 com os grupos de municípios de acordo com o tamanho⁶.

⁴ Após pesquisa exploratória no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, verificamos que não seria viável acessar esses dados através deste órgão, onde definimos que nossa fonte de busca seria a internet.

⁵ Ver RODRIGUES, Gilmar. **Análise da evolução dos gastos públicos municipais em Santa Catarina na década de 90**: um perfil das preferências alocativas nas funções de governo. 2002. 134 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 2002.

⁶ Ver nos Apêndice A - Quadro dos Municípios Catarinenses pesquisados.

Classificação	Número de habitantes	Quantidade de municípios
Pequeno	01 – 20.000	27
Médio	20.001 – 100.000	04
Grande	>100.000	05
	Total	36

Quadro nº. 01 Quantidade de Municípios pesquisados por número de habitantes

Já a metodologia de análise são as escolhas realizadas para entender e lançar hipóteses sobre os dados orçamentários.

Neste trabalho as análises se concentraram a partir de dois níveis de recortes metodológicos:

1. Análise setorial: Educação e Assistência Social, Justiça e Cidadania;
2. Análise por tamanho dos Municípios.

O primeiro recorte torna-se relevante na medida em que pressupomos que a dinâmica de gastos é inerente a cada área condicionada, não somente pelo desenho das Políticas Públicas, como também pelas demandas a cada uma delas orientadas, expressando inclusive o maior ou o menor empoderamento da Sociedade Civil. Podemos citar como exemplo, a vinculação orçamentária do Ensino Fundamental que é resultado da pressão social na Constituinte de 1988. Como já mencionando anteriormente, o Orçamento Criança e Adolescente é um instrumento para análise dos gastos, envolvendo as Políticas Públicas, preconizadas na Constituição Federal e nas leis específicas, pois se tratam dos resultados dos direitos adquiridos por este segmento. Porém, seria pretensiosa, e até imprudente, a opção metodológica de abarcar neste trabalho todos os setores das Políticas Públicas, considerando o volume de dados e o tempo para realização da pesquisa, logo, o presente trabalho se ateve aos setores da Educação e da Assistência Social, Justiça e Cidadania.

A metodologia de análise, escolhida para a realização da pesquisa, foi a do 'senso estrito', ou seja, apenas as ações destinadas exclusivamente às crianças e aos adolescentes, não incluindo, portanto os programas e projetos que atendem juntamente outros segmentos.

Já o tamanho do Município torna-se relevante enquanto recorte metodológico, uma vez que cada Município tem diferentes estruturas políticas administrativas, e que darão assim respostas diferenciadas as demandas sociais.

A presente dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo a Introdução. O segundo capítulo é destinado a uma revisão histórica sobre as políticas de atendimento as crianças e adolescentes e seu ordenamento jurídico. Isto é necessário para que possamos compreender o paradigma da Proteção Integral e a condição de prioridade desse segmento da população nas Políticas Públicas. No terceiro capítulo trataremos sobre o Orçamento Público e mais especificamente sobre o Orçamento Criança e Adolescente. No quarto capítulo vamos detalhar o processo de construção do instrumento metodológico usado para a pesquisa e para a análise dos OCAs municipais. O quinto capítulo apresenta o ordenamento jurídico e a condição atual das Políticas Sociais analisadas no trabalho: Educação e Assistência Social, Justiça e Cidadania. E no sexto e último capítulo, apresentaremos a análise da dinâmica dos gastos públicos do OCA municipal, encerrando com as considerações finais do trabalho.

2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Sujeitos de Direitos ou Objeto de Intervenção?

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
(Caput do art. 227 da Constituição Federal de 1988)

As crianças e os adolescentes têm sido, ao longo da história, objeto de ação ou de omissão das Políticas Públicas do Estado. Desde as primeiras iniciativas oficiais dos poderes públicos, na segunda metade do século XIX, que, segundo Rizzini (1995) destinava-se a “proteção dos meninos desvalidos”, ao Código de Menores de 1979, o que temos, por parte do Estado é uma clara política por vezes discriminatória, assistencialista, repressora, punitiva e de distinção classista, ou seja, uma política para as crianças e adolescentes pobres e outra para os filhos ‘da elite’. Um Estado que oscila entre a defesa da infância e a defesa da sociedade contra essa criança, pobre, evidentemente⁷.

Essa dualidade de discurso e de prática também caracterizou a atuação de outros segmentos e atores sociais que tomaram iniciativas intervencionistas, tais como: os jesuítas construindo casas e colégios, catequizando índios, mestiços e órfãos de portugueses e brasileiros, a Roda dos Expostos, a Medicina Social com sua prática higienista, a Assistência Social com sua prática caritativa, a filantropia dos empresários, as instituições do tipo corretivas, entre outras.

⁷ Segundo Irma Rizzini (1995, p.244), as primeiras medidas efetivas dos poderes públicos com relação à "infância pobre" surgiram na segunda metade do século XIX, destinadas à "proteção dos meninos desvalidos", excluindo os escravos e as meninas. Consolida-se a preocupação do Governo em recolher as crianças que vagavam pelas ruas e o surgimento dos primeiros sinais de uma atenção com a formação do indivíduo, tornando-o 'útil' para a sociedade e para o Estado. Para dar conta desta proposta, surgem diversos asilos no modelo de internatos, com o objetivo de educar ou recuperar.

Portanto, a principal contribuição do Governo Imperial para a construção da assistência pública no país foi a implantação de um modelo de atendimento, criado especialmente para os “desvalidos”, ao quais, após a formação dada pelo Asilo, seriam validados pela sua capacidade de trabalho, seu maior bem. (RIZZINI, 1995, p.245)

O que percebemos olhando a história, são crianças e adolescentes segmentados pela sua classe, os filhos dos pobres *versus* os da elite. Os primeiros adjetivados, segundo sua condição como: desviados, desvalidos, delinqüentes, carentes, de rua, na rua. Assim, um segmento dividido entre menores *versus* crianças.

Essa discriminação se evidencia, inclusive, no campo jurídico, quando a Legislação específica para a infância ganha terreno a partir da virada do século XX. Muitos são os Decretos e os Projetos que visavam regulamentar o atendimento a este segmento⁸, sendo dessa época, mais especificamente do ano de 1927, a aprovação do Código de Menores do Brasil. Tal Código consolidava as leis de assistência e proteção aos menores, de autoria de Mello de Mattos, Juiz de Menores da Capital da República.

A publicação, em 1927, do Código de Menores definiu um instrumento legal de orientação da política nacional de assistência ao menor. O Código instrumentalizava a obrigação do Estado de assistir aos menores que, dado o estado de carência de suas famílias, tornavam-se dependentes, para sua subsistência e desenvolvimento, da ajuda pública. (RELATÓRIO FUNABEM, 1987, p. 32)

Nos anos 30, no Governo Vargas, a questão da infância e da juventude torna-se parte importante do projeto de reformulação do Estado. Logo, ficou explícito o reconhecimento de que esta questão constituiria um problema social, como segue:

No artigo 127, do texto Constitucional de 1937, lê-se:

[...] a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento de suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta

⁸ Art./1906 – Projeto de Lei “regulando a situação da infância moralmente abandonada e delinqüente”;

-Decreto nº. 6994, jun./1908 – “Dos casos de ‘internação’”;

-Projeto nº. 94, jul/1912 – “Que providencia sobre a infância abandonada e criminosa”;

-Decreto nº. 16273/ 1923 – Tratava de reorganizar a justiça do Distrito Federal, incluindo a figura do juiz de Menores;

-Decreto nº. 16300/ 1924 – “Inspetoria de Hygiene Infantil”;

-Decreto nº. 16388/ 1924 – Aprova o regulamento do “Conselho de Assistência e Proteção dos Menores”. (ver IRENI RIZZINI, 1995, p.129).

grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las de conforto e dos cuidados indispensáveis à sua preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole. (RIZZINI, 1995, p. 136).

Em 1941, o governo centralizou a assistência ao menor, criando o Sistema de Assistência a Menores - SAM⁹, que tinha como objetivo atuar sobre os menores 'desvalidos e delinqüentes', sendo este sistema, subordinado ao Ministério da Justiça. O SAM pretendia ir além do caráter normativo do Código, tendo por objetivo "sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinqüentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares". (Sistema Público de Atendimento ao Menor em Minas Gerais, Belo Horizonte, 1978, mimeo in Relatório Funabem, 1987, p. 33).

O SAM, na sua implantação, visava assistir os Estados, criando escolas modelares, porém, no decorrer de sua vigência, foi um fracasso completo, apontando, assim, para uma crescente delinqüência dentro das próprias instituições. Foram inúmeras as denúncias de maus tratos (violência sexual, pederastia, prostituição) e corrupção, atingindo todos os níveis da estrutura, a ponto de receber alcunhas, tais como: "*Canaã da impunidade*", "*Sem amor ao menor*", "*Sucursal do inferno*", "*Fábrica de criminosos*" e "*Fábrica de monstros morais*".

Paralelamente ao SAM, outros órgãos de assistência foram instalados, evidenciando dois modelos de atendimento: um para os menores delinqüentes, transviados e abandonados, e outro para as crianças pobres e suas famílias. A partir desse duplo modelo de atendimento, firmou-se uma política assistencialista que diferenciava, claramente, o menor abandonado da criança carente.

Dessa maneira, foram criadas diversas entidades Federais de atenção à criança e ao adolescente ligadas a figura da Primeira Dama. Daí surgiu a Fundação Darcy Vargas, a Casa do Pequeno Jornaleiro, a Casa do Pequeno Lavrador, a Casa do Pequeno Trabalhador, a Casa das Meninas.

O Departamento Nacional da Criança (DNCr) é criado em 1940, subordinado ao Ministério da Educação e Saúde, com propósito de proteger a família, focalizando o

² Em 1941, no Distrito Federal e em 1944, em todo o Território Nacional.

atendimento na mãe e na criança e preparando o futuro cidadão. "[...] de acordo com a concepção de cidadania da época, isto é, a formação do trabalhador como 'capital humano' do país, através do preparo profissional, e o respeito à hierarquia pela educação da criança." (RIZZINI, Irma, 1995 p. 275)

Seguindo o mesmo propósito, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) é criada em 1942, primeiramente para proteger as famílias dos convocados para a II Guerra Mundial, todavia, depois de 1945, passa a priorizar uma política compensatória em relação ao trabalhador e sua família, principalmente à maternidade e à infância.

Os programas da LBA estenderam-se até 1995, quando, então, foi extinta.

O SAM vigorou por cerca de vinte anos, até o momento em que o Governo assume o seu fracasso. Esta percepção por parte do Governo, somada à pressão da opinião pública, levou à extinção de tal órgão.

O ano de 1959 marca mundialmente um momento emblemático para o avanço dos direitos da infância. Nesse mesmo ano, as Nações Unidas proclamam a 'Declaração Universal dos Direitos da Criança' que, em seus dez princípios, consideram as crianças prioridade absoluta e sujeitos de direitos. O Brasil assina a Declaração que enfatiza a importância de se intensificar esforços de todos os países para a promoção do respeito aos direitos das crianças à vida, a proteção, ao desenvolvimento e a participação na sociedade. A Declaração tem apenas *status* político, não obrigando seu cumprimento pelos países que a ratificaram, no entanto, traz prejuízos à imagem dos que a desconsideram.

Na contramão, o Brasil, em 1 de dezembro de 1964, cria a Fundação do Bem-Estar do Menor - Funabem¹⁰ com a nobre, mas pretensiosa missão de superar a prática anterior do SAM.

Neste período, autoritário, ocorre uma sistemática degradação das condições de vida, uma acentuada perda do poder aquisitivo e poucos investimentos em políticas de emprego. As políticas sociais caracterizavam-se pelo caráter compensatório, cobrindo as falhas das políticas sociais básicas, bem como pela irracionalidade político-administrativa (vários programas sobrepondo-se) e um controle excessivo e dispendioso.

¹⁰ Em Santa Catarina foi denominada Fundação Catarinense do Bem-estar do Menor - Fucabem.

Então, à Funabem caberia a formulação e a implantação da Política de Bem-Estar do Menor (Lei nº. 4513/64), estando subordinada diretamente à Presidência da República.

Seguindo as características das Políticas Públicas da época, a nova instituição centralizava as decisões e orientações da política de atendimento ao 'menor' na instância nacional e descentralizava sua execução nas fundações estaduais, que seguiam o mesmo padrão de conteúdo, método e gestão.

Segundo Graciani (1997, p. 262), com a criação da Fundação o enfoque correccional-repressivo foi substituído pelo assistencialista, no qual o menor passava de "ameaça social" para o *status* de carente, substituindo a noção de periculosidade pelo da privação.

Essa situação fica bem explicitada no Relatório Final da CPI do Menor, criada em 1975, com o objetivo de realizar um levantamento "do problema da criança e do menor carente do Brasil" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976, p. 251) que diz:

As expressões "menor carente", "abandonado", "desassistido" ou "marginalizado" são usadas para identificar a criança ou adolescente vítimas de disfunção social que, por não disporem de renda suficiente, têm insatisfatória participação no consumo de bens materiais e culturais e não usufruem os serviços de saúde, educação, habitação, recreação e outras benesses do desenvolvimento.

Por se tratar de um processo social, apresenta estágios de evolução ou graus diferentes de apresentação. Inicia-se com o menor em via de marginalização social e culmina com o menor infrator, considerando-se criminalidade o grau máximo da marginalização social.

As diferentes categorias de menores envolvidos no processo de marginalização social encontram-se relacionadas pela Funabem:

- os expostos, órfãos sem parentes ou rejeitados pela família;
- os que perambulam pedindo esmolas para sustento próprio ou da família;
- os que se dedicam habitualmente a práticas viciosas (alcooolismo, jogo, prostituição etc.)
- os que se corrompem em companhia dos pais ou com conhecimento destes."

O mesmo Relatório da CPI do Menor descreve a situação da Funabem como uma Instituição que:

[...] não possui condições para solucionar o problema, cada vez mais agravado pelo crescimento demográfico. Suas atividades restringem-se basicamente ao Centro-Piloto, no Rio de Janeiro.

As Fundações Estaduais não dispõem de recursos suficientes para enfrentar a magnitude do problema. Idêntica a situação dos municípios.

Ainda que ampliássemos consideravelmente os recursos financeiros para a execução dos projetos em benefício do menor, dificilmente a Funabem teria condições de executá-los, devido à tibieza do órgão no contexto da Administração Pública brasileira. (idem, 1976, p.49).

Diante desse panorama, o Projeto Funabem não se concretizou. A Fundação, que herdou prédios e funcionários das políticas anteriores, continuou com o mesmo tratamento do SAM à criança e ao adolescente, ou seja, valendo-se de mecanismos repressivos e punitivos, práticas que estavam de acordo com a Política de Segurança Nacional da época.

A década de 70 parece marcar uma mudança de perspectiva. Importantes debates surgiram neste período, através de movimentos que pensavam a criança e o adolescente como sujeitos históricos e com uma visão mais sócioeducativa¹¹.

Porém, no campo jurídico houve um retrocesso. No dia 10 de outubro de 1979, foi aprovada a Lei nº. 6.697/79, que vinha a ser o novo Código de Menores. Segundo Rizzini (1995, p. 157), esse Código “[...] refletia a fidelidade dos Juizes de Menores à velha Lei de Mello Mattos, adaptando-a aos novos tempos.”¹²

Segue parte da Lei de Mello Mattos para explicitar ainda mais seu conteúdo:

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

- I. até 18 anos de idade, que se encontre em situação irregular;
- II. entre 18 e 21 anos, nos casos expressos em lei.

Parágrafo único – As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo o menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

¹¹ Como a Pastoral do Menor e o Movimento de Educadores que atuavam junto às crianças e aos adolescentes nas ruas através da Pedagogia de Rua.

¹² Lei de Mello Mattos foi como ficou conhecido o Código de 1927.

I. privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
 a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis;
 b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis para provê-las;
 [...]. (*Grifo nosso*)

O Código reafirmava a distinção entre crianças e menores, consolidando a doutrina da “situação irregular” ou “menorista”.

Entre as situações tipificadas como situação irregular encontra-se a dos menores em estado de necessidade em razão da manifestada incapacidade dos pais para mantê-los.

Desta forma, as crianças e adolescentes pobres passavam a ser objeto potencial de intervenção do sistema de administração da Justiça de Menores. Além do mais, havia um único conjunto de medidas aplicáveis o qual se destinava, indiferentemente, ao menor carente, ao abandonado e ao infrator. (COSTA, s/d, p. 18).

No artigo 2º¹³, encontramos listadas seis categorias de situações especiais consideradas por Paulo Lucia Nogueira (in PEREIRA, 2000, p. 12) como “situações de perigo que poderão levar o menor a uma marginalização mais ampla, pois o abandono material ou moral é um passo para a criminalidade. [...] A situação irregular do menor é, em regra, conseqüência da situação irregular da família, principalmente com a sua desagregação”.

Segundo Amaral e Silva (idem, p. 12) “[...] a defesa e o superior interesse [do menor] justificavam tudo. Serviam para tudo, inclusive para limitar e, até impedir a participação do Advogado, figura praticamente desconhecida do ‘Direito do Menor’”. O

¹³ Código de Menores. **Art 2º** Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação do menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

Juiz de Menores tinha o arbítrio absoluto sobre a criança e/ou o adolescente, em uma simetria de poder com a ordem ditatorial da época no país.

Em 1985, Nova República, apesar de continuarem ações paliativas de cunho assistencialista, o debate em torno das questões da infância e juventude, no Brasil, toma proporções nacionais e alcança grande visibilidade política, acompanhando as discussões sobre a democratização, os direitos sociais e as questões sobre cidadania, que estavam em efervescência. Reconhecendo o fracasso das políticas anteriores era preciso rever o papel do Estado.

Em setembro de 1986, foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, envolvendo os Ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento. Os trabalhos da Comissão mobilizaram a opinião pública e os parlamentares constituintes, através de encontros nacionais, debates, divulgação de notícias e mensagens nos meios de comunicação, encontros de meninos e meninas em frente ao Congresso Nacional, abaixo-assinados, carta de reivindicação com 1,4 bilhões de assinaturas, além de diversas outras formas de manifestações.

Toda esta mobilização resultou no artigo 227 da Constituição Federal (C.F.) de 1988, resultado da fusão de duas emendas de iniciativa popular, e posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual veio a ser a regulamentação do Artigo¹⁴.

¹⁴ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;
II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º. A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º. O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;
II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;
III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;
IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

O destaque constitucional dado aos direitos das crianças e dos adolescentes colocou a Legislação brasileira em consonância com a Declaração de Direitos e com a Convenção sobre os Direitos da Criança. Ambas, documentos aprovados em Assembléia Geral das Nações Unidas e ratificados pelo Brasil.

A Convenção, aprovada na Assembléia de 1989, determina que é responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil garantir os direitos infanto-juvenis e, diferentemente da Declaração de Direitos de 1959, que tem apenas força política, vincula juridicamente os Estados que a ratificaram, ou seja, seus signatários têm como obrigação cumprir seus dispositivos, sob pena de sofrerem sanções da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁵.

A ação de mudança do Brasil antecede a própria Convenção das Nações Unidas. Ela está positivada em nossa Constituição de 1988, que seguiu a doutrina da Declaração Universal dos Direitos da Criança.

O Código de Menores, de 1979, e todo o seu retrocesso estavam sendo devidamente sepultados por estas conquistas que levaram todas as crianças e adolescentes a serem reconhecidos como cidadãos, e, portanto, sujeitos de direitos, com prioridade absoluta das Políticas Públicas, independentemente de sua situação sócio-familiar ou comportamental.

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º. A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º. A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º. Os filhos, havidos ou não da relação do casamento ou por adoção terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

(Ver Jurisprudência).

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

¹⁵ A Declaração dos Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos das Crianças tiveram forte impacto internacional e junto aos governos nacionais. Depois delas foram convocadas outras reuniões internacionais para cuidar de graves problemas contemporâneos que afetam a vida e o desenvolvimento de milhões de crianças no mundo todo, como o Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças (Estocolmo, 1996), a Conferência de Cúpula sobre o Trabalho Infantil (Oslo, 1997), o Encontro de Cúpula Asiático sobre os Direitos da Criança e os Meios de Comunicação (Manila, 1996).

A doutrina de proteção integral está contextualizada num processo histórico de construção de uma nova institucionalidade emergente na sociedade brasileira, em ruptura com as dimensões inerentes a um padrão de relações autoritário, centralizado, repressivo, clientelista e de políticas fragmentadas. (CECRIA, 2000, p. 18)

O Estatuto veio marcar, ao menos legalmente, a ruptura com o paradigma “menorista” e a afirmação da doutrina de “proteção integral”, que dirige os direitos a todas as crianças e adolescentes, e não apenas a uma parcela de “menores em situação irregular”. A lei universaliza o atendimento e também preconiza a integralidade desses, quando afirma serem as crianças e os adolescentes prioridades absolutas “na formulação e na execução das políticas sociais públicas”¹⁶ e gozando “de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”¹⁷. Este é um novo paradigma, um outro referencial de articulação social e política sobre a infância e juventude do Brasil, trazendo um outro modelo de institucionalização e de gestão das Políticas Públicas.

Para a Doutrina de Proteção Integral as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos universalmente reconhecidos, para além dos direitos comuns aos adultos, agregando direitos especiais, provenientes de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. A proteção, com prioridade absoluta, não é mais obrigação exclusiva da família e do Estado, passando a ser um dever social.

A prioridade absoluta de que trata o artigo 4º, do Estatuto, significa que esta parcela da população exige uma consideração especial. Logo, sua proteção deve se sobrepôr às medidas de ajuste econômico com o objetivo de serem resguardados seus direitos fundamentais.

Ser ‘sujeito de direitos’ significa, para as crianças e os adolescentes, deixar de serem tratados como ‘objeto’ passivo, mas passando a titular de direitos juridicamente protegidos. Isso significa levar em consideração o simples fato de que a criança, ao nascer, já tem direitos à própria existência, não sendo, simplesmente, um adendo dos adultos que lhe geraram.

¹⁶ ECA, art.4º.

¹⁷ ECA, art.3º.

Com o Estatuto, segundo Amaral e Silva (PEREIRA, 2000, p. 189), afastou-se o estigma da 'situação irregular', da 'patologia'. Evolui o chamado 'direito do menor', até então numa situação em que crianças e adolescentes eram tratados como 'objetos de direitos', para elevá-los a 'sujeitos de direitos'. Exemplificando, pela Legislação anterior uma criança ou adolescente que estivesse sofrendo 'maus tratos' ou 'exploração sexual' era visto como em situação irregular e como tal era afastada do lar sob pretexto de proteção, sendo colocado em alguma Instituição. Pela nova lei, quem deve ser punido é o agressor, ele é quem está violando os direitos do outro e deve ser afastado do lar.

O Estatuto é composto de 267 artigos, contendo como disposições finais e transitórias dos artigos 259 ao 267. Tal Estatuto detalha as questões constitucionais referentes aos Direitos das crianças e dos adolescentes em dois Livros, sendo o primeiro dirigido a Parte Geral - das Disposições Preliminares; - dos Direitos Fundamentais e - da Prevenção e o segundo a Parte Especial - da Política de Atendimento de Direitos; - das Medidas de Proteção; - da Prática de Ato Infracional por Criança e Adolescente; - das Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsáveis; - do Conselho Tutelar; - do Acesso a Justiça e - dos Crimes e Infrações Administrativas.

O Estatuto, segundo Costa (1990, p. 38), introduz um importante conjunto de mudanças político-sociais:

- Mudança de enfoque doutrinário: a superação da doutrina da 'situação irregular', sendo assim, considerado todo aquele que não estava em situação regular, ou seja, os abandonados, vítimas de violência, abusos sexuais, maus-tratos, carentes, infratores, na/de rua para a doutrina de 'proteção integral'. "Visão baseada nos direitos próprios e especiais das crianças e adolescentes, que na condição de pessoas em desenvolvimento, necessitam de proteção diferenciada, especializada e integral" (LIBERATI, 1991, p. 2); que na essência, reconhece toda a criança e adolescente como sujeito de direitos;

- Mudança de método: as crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e pessoas em "situação peculiar de

desenvolvimento”¹⁸. Os métodos de atendimento deverão impedir que os mesmos sejam tratados como objetos de intervenção disciplinar, técnica ou jurídica por parte da família, Estado e Sociedade. Para os adolescentes que cometem atos infracionais, ao invés do controle social, a mudança de método direciona a preocupação para o desenvolvimento social, através de medidas sócio-educativas¹⁹.

- Mudança de gestão: a estrutura das políticas e programas passa a sustentar-se em dois princípios básicos: descentralização político-administrativa e participação da população por meio de organizações representativas na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.

As políticas destinadas às crianças e aos adolescentes serão realizadas por meio de um conjunto articulado de iniciativas e ações governamentais e não-governamentais, como:

- Políticas Sociais Básicas: têm caráter universalista, consideradas direitos de todos e dever do Estado, devendo ser garantidas a todas as crianças e adolescentes indistintamente, oferecidas por meio de aparatos legais e estruturas institucionais setoriais. A exemplo, as Políticas de Educação e de Saúde;
- Políticas de Assistência Social: incluem um conjunto de programas e ações voltado para crianças e adolescentes em situação permanente ou temporária de necessidade, em razão de privação econômica ou outros fatores de vulnerabilidade, são políticas voltadas para o atendimento supletivo, como complementação alimentar e abrigo;
- Políticas de Proteção Especial: dirigida a pessoas e grupos que se encontram em situação de risco social e pessoal. A situação de risco pessoal e social dá-se pela exposição da criança ou do adolescente a fatores que ameacem ou violem sua integridade física, psicológica ou

¹⁸ ECA, art. 6º.

¹⁹ ECA, cap. IV.

moral, por ação ou omissão da família, de outros agentes sociais, do Estado ou das próprias crianças e adolescentes. Na realidade brasileira estão presentes várias situações que representam risco social e pessoal para crianças e adolescentes: abandono; abuso, negligência e maus tratos; exploração do trabalho infantil; exploração sexual; utilização da rua como espaço de sobrevivência; drogadição e o cometimento de atos infracionais por adolescentes.

Podemos incluir um quarto grupo de ações que objetivariam implantar os órgãos do chamado Sistema de Garantias dos Direitos, sendo os espaços para a participação social, como os Conselhos de Direitos, os espaços de garantia dos direitos como os Conselhos Tutelares, os Fundos, bem como as ações para divulgar o Estatuto e todo seu ordenamento legal.

No entanto, Políticas de Assistências e de Proteção Especial devem ser pensadas sob a perspectiva da transitoriedade e ter um caráter emancipador, já que a meta é que todas as crianças e adolescentes tenham todos os seus direitos garantidos.

O caráter profundamente inovador do Estatuto no que diz respeito à concepção de Políticas Públicas pode ser percebido em primeiro lugar na busca de uma defesa e garantia integral dos direitos a serem assegurados, sobrepondo-se às divisões das diferentes áreas [...] responsáveis pelas ações que devem assegurar o gozo desses direitos. Trata-se, portanto de buscar o atendimento das necessidades da criança e do adolescente a partir de uma política global [...]. (FORTES, 2002, grifo nosso).

O Estatuto também inclui as conquistas do artigo 204 da Constituição Federal que assegura a "participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988). A Legislação ampliou de forma considerável a competência e as responsabilidades dos municípios e da sociedade, reduzindo assim o papel da União. Os municípios passaram a ser os maiores responsáveis pela organização e manutenção dos serviços básicos nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. Assim, a Constituição e o Estatuto buscaram a descentralização administrativa-financeira, de ações e de decisão, ampliando as

possibilidades de democratização da sociedade permitindo a participação ativa desta nos projetos e gastos locais.

Para tanto o Estatuto, determina a criação dos Conselhos de Direitos, do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) e dos Conselhos Tutelares (C.T.), estando os dois primeiros nas três esferas de Governo Federal, Estadual e Municipal e o terceiro somente no nível Municipal²⁰. Portanto, a população também aumenta sua participação e responsabilidade nas decisões e ações em relação às políticas para a infância e juventude. Isso passou a ocorrer principalmente através desses espaços, descentralizando, assim, decisões e ações.

Os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e paritários que definem a política de atendimento, controlam sua implementação, articulando a integração entre as diferentes Políticas Públicas, entre os órgãos públicos e a iniciativa privada, criando canais de comunicação entre Estado e Sociedade Civil. Tais Conselhos possuem autoridade para analisar a situação da infância e adolescência e propor medidas necessárias ao pleno atendimento das determinações do Estatuto. Não são, portanto, apenas consultivos, mas têm o poder de decisão.

Já os Conselhos Tutelares são órgãos que zelam pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, tornando-se parte fundamental do sistema de garantias. Atender as crianças, os adolescentes e suas famílias, realizar encaminhamentos, orientar, apoiar, incluir em programas, requisitar serviços públicos, garantir os direitos e realizar medidas de proteção são algumas das atribuições dos Conselhos Tutelares.

Simultaneamente à implementação do Estatuto e acompanhando esse processo de participação e monitoramento, os Fóruns se disseminam como espaço de debates, construção coletiva das estratégias para a implantação dessa nova ordem estatutária e como *lócus* de fomento das Políticas Públicas. Esses Fóruns são fundamentais na construção de diagnósticos para subsidiar a formulação das políticas de atendimento, na construção dos instrumentos previstos no Estatuto para a garantia dos direitos e na implementação de estratégias para impedir o retrocesso na Legislação em vigor.

²⁰ ECA, art.88.

No entanto, as medidas autoritárias de determinados governos, ou mesmo a omissão e/ou o desinteresse contribuíram significativamente para esvaziar esses espaços políticos favorecedores da democracia participativa, provocando o enfraquecimento deste projeto, tanto quantitativamente como qualitativamente, bem como tornando a experiência da co-responsabilidade Governo-Sociedade Civil uma conquista árdua, pois as dificuldades de interferir nas instâncias públicas ampliam-se diante da complexidade das relações de poder²¹.

Todavia, é necessário ter consciência que a própria Sociedade Civil ainda engatinha quando o assunto é participação política, e, por vezes, tutelada pelo Poder Público e acostumada com essa relação. Portanto, quando refletimos sobre os avanços e retrocessos do projeto de democracia participativa é necessário levar em consideração os atropelos, os desconhecimentos, conchavos, articulações, interesses e desinteresses da própria Sociedade Civil.

Muitas ações e bandeiras de luta ficaram no meio do caminho, no entanto, é possível fazer um apanhado genérico dos aspectos positivos e de alguns consideráveis avanços.

A principal vitória foi manter o Estatuto praticamente inviolável na sua essência, pois não houve modificações na concepção da Lei, apesar das inúmeras tentativas de modificá-lo, principalmente, em relação à temática do adolescente, das medidas sócio-educativas e da imputabilidade. A conjuntura dos anos 90 foi adversa, mas ampliou espaços democráticos e de participação, por isso, a implementação dos Conselhos é um grande avanço, embora muitos destes espaços estejam 'contaminados' com os vícios da política brasileira, com os clientelismos, cooptações e burocracias. Também podemos dizer que, apesar de alguns problemas continuarem perdurando, acabou-se com a maioria dos internatos-correcionais, houve conquistas pontuais na questão dos meninos e meninas em situação de rua, avançamos nas questões de violência e exploração sexual, maus-tratos e do trabalho infantil, mas

²¹ Consideramos pertinente mencionar a RENÚNCIA COLETIVA das entidades representantes da Sociedade Civil no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – Cedca/SC, em agosto de 2007, atitude motivada segundo carta de renúncia, pela falta de vontade política do Governo do Estado em dialogar, pela falta de resposta e inoperância deste, dificultando a participação da Sociedade Civil no Conselho, e para tentar “garantir a efetividade, colegialidade, paridade e legitimidade do Cedca, enquanto mecanismo legítimo, propositivo e deliberativo em relação à política Estadual para Crianças e Adolescentes”. (FEDCA, 2007)

principalmente podemos dizer que o grande avanço foi a inserção destas demandas na agenda pública.

Também podemos enfatizar a diversidade de novas abordagens metodológicas para o enfrentamento das questões cruciais de violação dos direitos. As iniciativas de atendimento que buscavam uma ação protagonista, protetiva, sócioeducativa, percebendo a criança e o adolescente como sujeitos e não como objetos de intervenção, e que, na sua maioria, eram iniciativas da Sociedade Civil, hoje, são metodologias de atendimento com status de política em muitos Governos. Já o enfrentamento dos maus tratos, abuso e exploração sexual e do trabalho infantil acabou como demanda respaldada em várias instâncias do Poder Público. Assim, como já explanado, uma agenda que até há pouco tempo era explicitada somente por Organizações Não-governamentais, é assumida progressivamente pelos diferentes níveis de Governo.

A opção de analisar e garantir os direitos das crianças e adolescentes através do Estatuto é clara e imediata. Trata-se de um referencial afinado com os preceitos das legislações internacionais e, podemos até dizer ser uma Legislação de vanguarda, apontando outros rumos, criando outra cultura de proteção, direitos e cidadania.

Fica evidente que a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes passam necessariamente pela intersectorialidade política, portanto a análise das políticas de atendimento a este segmento se detalha e completa com as Legislações específicas das diferentes áreas, que no caso deste trabalho se concentra na Educação e Assistência Social.

Mais recente do que o Estatuto, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgada em dezembro de 1993, também regulamenta dispositivos Constitucionais, segundo a qual a assistência social é tida como integrante de um novo conceito de seguridade social, passando a ser reconhecida como um direito, devendo ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Em relação às crianças e adolescentes é clara:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; [...]

SEÇÃO III

Dos Serviços:

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

Parágrafo único. Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. (*grifo nosso*)

Na área da educação, temos como principais referências legais para a análise desta política a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada pelo Presidente, em 20 de dezembro de 1996, o Plano Nacional de Educação (Lei nº. 10.172/01), a Lei do Fundef (Lei nº. 9.424/96) e a Emenda Constitucional nº. 14/96.

Parece evidente que quando tratamos de garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, temos no Brasil normas paradigmáticas e organismos integrativos para realizar uma política exemplar de atendimento e defesa desta parcela da população.

No sistema jurídico brasileiro, as crianças e os adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais garantidos à pessoa humana, tanto aqueles reconhecidos pelo direito interno brasileiro, quanto os estabelecidos nos tratados internacionais de que o Brasil faz parte. Além disso, gozam da proteção integral de que trata o próprio Estatuto.

A caracterização dos direitos das crianças e dos adolescentes como direitos humanos, destaca a inalienabilidade desses e compromete o Estado, tanto no âmbito interno quanto internacional, a respeitá-los, defendê-los e promovê-los.

Uma importante forma de visualizar o conjunto da atuação do Poder Público no atendimento às necessidades sociais e na proteção aos grupos especiais da população, como é o caso das crianças e adolescentes, é dimensionar e analisar o Gasto Orçamentário, tanto seus valores, quanto na sua estrutura e evolução. Embora a eficácia na aplicação dos recursos não possa ser medida somente pelo volume da execução financeira, ela permite medir o grau de comprometimento do Governo com as questões sociais. É sobre o Orçamento Público que trataremos a seguir.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 O Orçamento Público

As análises das Políticas Públicas, ou seja, o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas, quando bem feitas, permitem o exercício de um importante direito do processo democrático: o controle social sobre as ações de governo. (ARRETCHE, 2001, p.30)

No plano específico das políticas sociais, o financiamento e o gasto fornecem indicações sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo destas. Segundo Fagnani (2001), a análise dos mecanismos de financiamento e gastos reflete as relações existentes entre as políticas sociais avaliadas e a política econômica geral do governo. Esta análise traz dados importantes sobre a direção dos gastos - para onde foram dirigidos os recursos, qual articulação existe entre a Política Pública e os setores privados, desvios e vícios da atuação estatal, entre outros; a magnitude dos gastos - os recursos são compatíveis com a dimensão das demandas - e a natureza da fonte de financiamento, fornecendo indicativos para a elucidação das articulações entre o desenvolvimento econômico e o social.

Assim, “não há possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de Políticas Públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra” (ARRETCHE, 2001, p.29), já que o Estado também não o é.

Segundo Arretche (1995), para James O'Connor o Estado tem que desempenhar duas funções básicas e contraditórias: a acumulação e a legitimação. As políticas de bem estar social seriam então, uma resposta a estas necessidades. Ainda para o mesmo autor, “[...] isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social [...]”

Deste modo, embora seja difícil estabelecer uma relação direta entre cada rubrica de gasto estatal e cada uma das funções que o Estado tem de desempenhar, é certo que todas as despesas estatais têm este caráter, isto é, responder às

necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação, via capital social, seja para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, via despesas sociais.

Para O'Connor (ARRECHE, 1995), o orçamento estatal pode ser visto como um mecanismo complexo que redistribui rendas, objetivando manter a harmonia político-social, expandir a produtividade e acelerar a acumulação e lucratividade no setor monopolista. Para ele a origem e o crescimento das despesas sociais são explicados a partir de uma disfunção social gerada dentro do próprio setor monopolista que corresponde a uma solução sob a forma de gasto social.

A gestão pública, para Offe (1984), é sempre uma prática seletiva. Isso significa que uma determinada demanda percorre um caminho de filtros até o orçamento estatal, e isto não seria diferente com as demandas do segmento infanto-juvenil.

Para Offe, ainda, o aparato institucional do Estado possui uma ação seletiva, condicionando certas realidades à posição de 'excluídas' da agenda pública. A seletividade seria "a restrição não-aleatória de um espaço de possibilidades [...] se partimos da imagem figurada de um 'processo de seleção', gerador de ocorrências, estamos indicando que se trata de uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas." (OFFE, 1984, p.151 e 147).

Segundo ele, as demandas são submetidas a "mecanismos de seletividade" que se referem a um "sistema de filtros".

Segundo Seibel (mimeo, s/d, p.2) a seleção/filtragem das demandas se dá a *priori* e a *posteriori*, ou seja, durante a explicitação, a formulação e a execução das Políticas Públicas.

Na seleção/filtragem a *priori* o processo constitui-se dos seguintes elementos:

- uma primeira instância de reconhecimento/não-reconhecimento da demanda, em outras palavras, na forma como a demanda adquire visibilidade pública;
- explicitação das demandas públicas: a demanda perde seu caráter particular e assume a condição de um fenômeno público;
- visibilidade pública: momento que se forma a opinião pública acerca da demanda seja através de redes de comunicação, mídia ou fóruns públicos;

- reconhecimento político: a demanda conquista um *status* na esfera pública e se transforma em objeto de ações ou Políticas Públicas;

- formulação das Políticas Públicas: é o processo de decisão em relação à gestão das demandas, bem como, a forma e os atores institucionais envolvidos.

Após a transposição dos mecanismos de filtros é que a demanda atingirá status público, passando a pertencer ao espaço da agenda pública, o que não garantirá respectivo encaminhamento, já que os mecanismos de seletividade continuarão presentes no aparato institucional (seletividade *a posteriori*).

As demandas que não conseguem transpor este sistema de filtro são definidas por Offe como 'não-acontecimentos', ou seja, o que é excluído pelas *regras de exclusão institucionalizadas*, classificando esses 'não-acontecimentos' em três categorias:

- a) Acontecimentos excluídos sócio-estruturalmente: “[...] trata-se, pois, de uma categoria de não-acontecimentos cuja impossibilidade não deriva das qualidades do sistema de instituições políticas (apesar de poderem ser legitimamente codificadas), mas de características estruturais anteriores do sistema social e das premissas históricas do qual está subordinado.” (OFFE, 1984, p.148).
- b) Acontecimentos excluídos acidentalmente: são “[...] exclusões que ‘por acaso’ ocorreram [...] acontecimentos que se tornaram impossíveis, que poderiam ter sido realizados, sem que as estruturas e regras de procedimento do sistema político fossem com isso afetadas”. (OFFE, 1984, p.148)
- c) Sistêmicos: “[...] são sistêmicos aquelas operações de seletividade impostas de forma imediata pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político e que podem ser explicadas sem referência a tais processos”. (OFFE, 1984, p.148).

As demandas que não são excluídas, ou seja, que não se transformam em 'não-acontecimento', passam a constituir parte da agenda pública, adquirem, portanto status público. Offe remete a uma questão crucial: como metodologicamente capturar o processo que confere status público a uma demanda social?

O processo orçamentário faz parte deste processo seletivo do Estado, podendo ser classificado como um 'nível processual' de seletividade, onde, especificando, o Orçamento Público incluiria apenas uma parcela das demandas do segmento das crianças e adolescentes. A expressão da realidade está mascarada, já que parte da demanda não consegue transpor estes mecanismos de seletividade, configurando-se em 'não-acontecimentos', permanecendo excluída deste espaço público. As demais, que ultrapassam o sistema de filtros, ou seja, tornam-se acontecimentos, compõe a agenda de debates e atingem a possibilidade da intervenção das Políticas Públicas.

A promoção dos direitos depende, na maioria das vezes, de recursos envolvendo custos financeiros e por isso deve estar claramente explicitado no Orçamento Público, pois depende dele. Os direitos e as estruturas previstas nos sistemas de garantia e de defesa correm o risco de tornarem-se nobres intenções sem suporte orçamentário. As medidas legislativas e a rede institucional para a garantia de direitos, embora fundamental, não são suficientes para garantir a integridade e o bem-estar de crianças e adolescentes.

Traçar orientações e políticas, sem sua expressão orçamentária, pode tornar-se um exercício vago e evasivo, uma ação sem eficácia, um exercício de imaginação. As demandas podem, inclusive, tornar-se uma 'não realidade' (OFFE), isto é, uma mera peça de ficção.

Analisar o orçamento implica em constatar quais demandas adquiriram *status* público no plano político-administrativo. Ou seja, analisar o Orçamento Criança e Adolescente é conferir qual é o *status* dado às demandas das crianças e dos adolescentes no plano político-administrativo, assim como podemos constatá-lo ou não em outros espaços a exemplo do plano cultural, ético, jurídico e acadêmico.

Estudar o orçamento requer atenção, pois se trata de um mecanismo de seletividade extremamente complexo. A explicação de um dado de rubrica orçamentária tem por trás uma trajetória política, como expressão de uma correlação de forças de vários atores políticos e sociais.

A explicação de uma rubrica não é um dado frio e administrativo, mas sim resultado de uma etapa do reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente. Logo, pesquisar a evolução dos direitos deste segmento implica também pesquisar a

dinâmica destas rubricas orçamentárias, isto é, o 'realizado' e o 'não realizado', o que é 'realidade' e 'não realidade', 'acontecimento' e 'não acontecimento', 'decisão' e 'não decisão'.

A efetivação dos direitos requer a disponibilidade de recursos para o financiamento dos programas e projetos que tenham a finalidade de assegurá-los. Essa efetivação depende muito da pressão e articulação política protagonizada pela Sociedade Civil sobre o Orçamento Público, que é peça chave na concretização das Políticas Públicas.

O Orçamento Público é o documento que contém as informações sobre todos os recursos de que o Poder Público dispõe em termos de receitas e despesas. Da mesma forma que um orçamento doméstico, o registro de recursos é feito para definir um programa de trabalho, neste caso, o anual, mostrando as prioridades e a destinação destes recursos. No âmbito municipal, a Prefeitura faz o orçamento para um período de 12 meses e envia-o à Câmara de Vereadores para apreciação, antes de iniciar o ano. Ao mesmo tempo em que evidencia uma política econômico-financeira, o orçamento municipal constitui uma estimativa das receitas que serão auferidas e despesas a serem realizadas durante o ano de sua vigência. (SEDH, 2005, p. 07)

Entretanto, a previsão das ações e programas no Orçamento Público não garante sua efetivação, já que, a possibilidade de mudanças na conjuntura político-econômica pode alterar o planejamento orçamentário. O orçamento e seu conteúdo têm caráter meramente autorizativo não se constituído por obrigatoriedade. É o chamado Princípio Autorizativo,

[...] que confere às disposições constantes do orçamento caráter de autorização para realizações, não se constituindo em obrigatoriedade. Nesse caso, os montantes e o programa de trabalho definidos no orçamento não constituem valores e ações que devem ser gastos e implementados, mas, sim, que podem ser gastos e implementados conforme os limites estabelecidos pela Lei do Orçamento Anual. (DE OLHO NO ORÇAMENTO CRIANÇA)

Observa-se que a Sociedade Civil vê o Orçamento Público como parte inacessível do Estado, como o 'quarto escuro da casa'. Há um distanciamento em relação aos processos decisórios orçamentários, bem como a fiscalização, pois quando a pauta passa a ser 'os números', a tendência é deixar o assunto com os

especialistas. O Orçamento é mitificado devido à relativa complexidade da peça orçamentária e o 'cidadão comum' tem este como um instrumento extremamente técnico e restrito a 'iniciados'. O Orçamento torna-se a "Esfinge", devorando os que não o decifram. Avançamos na democracia política e social, mas estamos aquém na democratização das finanças públicas.

Apesar disto, o Orçamento Público está sendo visto como um dos instrumentos mais importantes para o exercício de nossa cidadania. É necessário desmistificar as finanças públicas, os mecanismos orçamentários e torná-los mais transparentes e inteligíveis, simplificando as formas de elaboração, bem como, fiscalizar sua execução.

Embora a Lei exija a publicação do planejamento e da execução orçamentária, isso não garante o acesso às informações ali contidas. A forma com que os dados são apresentados pode ser incompreensível para os que não estão envolvidos na sua formulação. Para que esse acesso realmente se efetive, é preciso que o Poder Público esteja disponível para o debate e 'publicize' os dados de forma simplificada.

Esta simplificação deve ser entendida dentro de uma política de democratização do Estado. Faz parte, portanto, da política de ampliação do direito a informação e a participação popular, pois os resultados obtidos com esta prática são essencialmente de natureza política. Se juntamente com esta simplificação técnica forem adotados instrumentos efetivos de intervenção na elaboração e controle do orçamento, a participação da população terá maior eficiência e demonstrará o compromisso do governo com o processo de democratização. Essa atitude modifica um processo que é obscuro e de difícil compreensão em um processo transparente e público.

Trata-se de mais um meio de controle social na gestão pública, realizando a democracia participativa no campo das finanças públicas, identificando quais são os interesses que guiam a tomada de decisões das autoridades governamentais, ou seja, qual a real prioridade no processo de alocação orçamentária.

Se quiser saber das prioridades políticas governamentais, e no caso, se este governo prioriza ou não as crianças e adolescentes, o termômetro é o Orçamento Público. Ele é o documento que espelha as prioridades políticas e os beneficiados por

elas, e o que concretamente confere *status* público a criança e ao adolescente como cidadãos.

Como a alocação dos recursos orçamentários é um processo essencialmente político, não somente técnico e há grande envolvimento de poder é essencial, que pessoas e entidades comprometidas com esses direitos, saibam que podem intervir e como fazê-lo, na elaboração e fiscalização do mesmo. Um primeiro passo é essa tomada de consciência da importância de um controle social do orçamento.

Na área das Políticas Públicas, destinadas às crianças e adolescentes, esse processo é comumente chamado Orçamento Criança e Adolescente e será detalhado a seguir.

3.2 O Orçamento Criança e Adolescente

Os primeiros movimentos de reflexão e procura pelo Orçamento Criança e Adolescente aconteceram em meados da década de 90. Assim, podemos considerar esse instrumento como recente, como todo o processo de participação social pós-democratização do Estado. Por isso, contar a história do OCA, assim como de qualquer fato pouco estudado e sistematizado, é lidar com a falta de precisão, detalhes históricos e mesmo com a condição bibliográfica.

Em 1994, o Instituto de Pesquisas Econômico Aplicada, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância, iniciou a busca e elaboração de uma proposta metodológica para dimensionar o gasto público com as crianças e adolescentes. Todavia, foi mais precisamente na reunião do Grupo Executivo do Pacto pela Infância²², realizada em Brasília, no dia 12 de abril de 1995, que surgiu a idéia de definir um instrumento de análise para monitorar os recursos públicos destinados ao financiamento das políticas dirigidas a este segmento. A intenção era construir um instrumento metodológico que permitisse o acompanhamento nas diferentes instâncias

²² Criado em 3 de outubro de 1991, o Pacto pela Infância congrega instâncias e personalidades da vida pública nacional (representantes do governo, Ong's, mídia, meio político, sindical, artístico e intelectual) comprometidos com o bem-estar da infância e juventude brasileiras. É um movimento de abrangência nacional que opera como um fórum informal entre governo e sociedade civil.

governamentais do orçamento destinado a promoção dos direitos preconizados pelo Estatuto, aprimorando o controle social sobre estas políticas.

Assim nascia o projeto do chamado, então, Orçamento Criança, fruto da parceria entre Ipea e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com apoio do Unicef.

Nesse primeiro momento o Orçamento Criança tinha a finalidade básica de subsidiar o controle social sobre as Políticas Públicas em favor da infância e da adolescência, em especial no que diz respeito ao financiamento. Seus objetivos específicos eram:

- (i) identificar as ações e programas federais, com respectivo financiamento, presentes no Orçamento Geral da União, destinados exclusivamente ao segmento infanto-juvenil, bem como outros programas e ações de acesso universal reconhecidos como vitais para o bem-estar de crianças e adolescentes;
- (ii) evidenciar o grau de prioridade das políticas para a infância e juventude *vis-à-vis* as demais políticas de governo;
- (iii) propiciar o acompanhamento do fluxo de recursos para os ministérios setoriais e destes para as agências, públicas ou privadas, executoras das ações e programas;
- (iv) contribuir para a avaliação da gestão desses mesmos programas;
- (v) demonstrar eventuais desbalanços, duplicações e omissões nas políticas sociais para a infância. (PIOLA, 1996, p.8)

O Orçamento Criança analisou o Orçamento Geral da União (OGU) para identificar os programas do Governo e seus desdobramentos destinados às crianças e adolescentes. Apesar de neste primeiro momento denominar Orçamento Criança, a opção foi pela incorporação em suas análises de todo o segmento infanto-juvenil (0 a 18 anos).

Uma segunda proposta metodológica surge com o projeto *De Olho no Orçamento Criança*, iniciativa da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e do Unicef, que uniram esforços “para sensibilizar, informar, instrumentalizar e mobilizar a sociedade civil em torno do

dimensionamento e do monitoramento dos dispêndios públicos destinados às crianças e aos adolescentes.” (SADECK, 2004, p. 05)

O objetivo deste projeto era contribuir para o planejamento dos entes governamentais e subsidiar a sociedade tanto no que diz respeito ao acompanhamento do ingresso de receitas, quanto na efetivação dos dispêndios em Políticas Públicas que visassem à melhoria das condições de vida das crianças e dos adolescentes no Brasil. Em síntese, o projeto orientava-se pelas seguintes diretrizes: (INESC, 2005, Caderno 1, p. 13):

- a necessidade de criação de instrumentos que permitisse o monitoramento do planejamento e da execução orçamentária na área da infância e da adolescência nos três níveis de governo,
- a importância da criação de uma rede de organizações que monitorassem o Orçamento Público voltado a crianças e adolescentes em nível local,
- a necessidade de disponibilizar à sociedade a informação relativa ao planejamento e a execução dos recursos destinados à infância e adolescência realizada pela União, Estados e Municípios.

É necessário enfatizar que essa metodologia de análise não busca um orçamento paralelo, pois os orçamentos públicos devem ser únicos, mas sim, especifica e evidencia quais as ações e os montantes de recursos são destinados às crianças e aos adolescentes.

Cabe, ainda, pontuar que existe certa confusão em resumir o OCA a análise do Fundo da Infância e Adolescência, contudo que se esclareça que o Orçamento Criança e Adolescente vai além desta ação, é o conjunto de atividade e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam às crianças e aos adolescentes. É, portanto, a elaboração de um conjunto de rubricas próprias, a partir das planilhas orçamentárias integrais.

A definição do conjunto de ações relevantes a favor da criança e do adolescente a serem identificadas na composição do OCA - Metodologia Inesc, foi feita em consonância com a esferas prioritárias de ação apresentadas no documento *Um Mundo para as Crianças*, esferas que se correspondem com os eixos de ação

indicados pelo Pacto pela Paz, documento estratégico de ação definido pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

A partir da correspondência entre os dois documentos, o Inesc definiu três esferas prioritárias para suas análises (INESC, 2005, Caderno 1, p.14):

1. Saúde: ações de promoção de saúde, saneamento e habitação, e combate ao HIV/AIDS.
2. Educação: ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte.
3. Assistência Social e Direitos de Cidadania: ações de promoção de direitos e proteção e assistência social

Podemos considerar como integrantes do OCA, tanto as ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes, quanto àquelas que melhoraram as condições de vida de sua família. Logo, temos a possibilidade de lançar mão de duas metodologias não excludentes:

1. Orçamento Criança - senso estrito ou exclusivo: compreendendo os programas e projetos focalizados exclusivamente para a criança e o adolescente que engloba as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social e Defesa dos Direitos;

2. Orçamento Criança - ampliado ou não-exclusivo: agrega ao senso estrito a parcela de recursos de outros programas não exclusivos às crianças e aos adolescentes, mas que beneficiam este segmento.

Cabe ressaltar que os valores do Orçamento não-exclusivo devem ser submetidos ao cálculo da proporcionalidade, ou seja, deve ser calculado considerando-se a quantidade proporcional de crianças e adolescentes em relação ao total da população beneficiada.

Segundo o Inesc (2001 apud VIANNA, 2003, p.20), a partir de 2000 a construção do Orçamento Criança em nível federal no Brasil, passou a ser desenhada de acordo com os seguintes passos, aproximando-se do chamado orçamento 'senso estrito':

- i. seleção de todos os programas diretamente relacionados à Política para Crianças e Adolescentes;
- ii. dos programas selecionados, são excluídos aqueles projetos/atividades que não guardam relação direta com a atenção à

Criança e ao Adolescente, elaborando-se então uma Tabela Geral por Projeto e Atividades, por Programa e por Órgão;

- iii. os projetos/atividades diretamente relacionados à Política para Crianças e Adolescentes são totalizados no programa correspondente, identificando-se os órgãos responsáveis por sua execução;
- iv. são elaboradas tabelas com as despesas de cada órgão com os Programas selecionados e com a participação de cada órgão no total da despesa com a Política para Criança e Adolescente;

Nas tabelas de acompanhamento, são colocados o valor autorizado (orçamento inicial + créditos adicionais), o valor liquidado e o percentual de execução no período analisado.

As análises produzidas pelo Ipea (CHAGAS, 2001) sobre Orçamento Público, produziram material que objetivou levantar e analisar os gastos federais com crianças e adolescentes no período de 1994 a 1997 e identificou que a área da Saúde respondeu pela maior parte dos gastos no período. Em 1994, 56,3% dos recursos eram destinados à Saúde, 35,9% à Educação, e 7,7% à Assistência Social. Em 1997, a Saúde permanecia a primeira em gastos com 68,7%, 22,2% para a Educação, 9% para a Assistência Social. A Educação teve redução neste período de 35% em valores absolutos e a Assistência Social oscilou, apresentando ascensão, com acréscimo de 23,3% em 1997 em relação a 1994.

O Inesc desenvolveu a metodologia e vem atuando no monitoramento dos gastos orçamentários do governo federal e em particular dos gastos relativos às políticas sociais e ambientais. Desde 1999, estabeleceu uma parceria com o Unicef para monitoramento e análise das Políticas Públicas na área da criança e do adolescente e também para a publicação do Boletim da Criança e do Adolescente divulgando os dados de suas pesquisas. O Instituto tem como objetivo ampliar o raio de alcance e impacto dessas informações sobre as organizações sociais, os formadores de opinião e órgãos da imprensa, bem como ser agente no processo de influenciar o governo a melhorar sua atuação na execução de políticas para este segmento.

Assim, iniciou também, pesquisas e análises sobre as propostas orçamentárias federais a partir do conceito 'senso estrito' de Orçamento Criança, contando com o apoio do Unicef. A análise então se refere à seleção das rubricas orçamentárias que se destinam as ações que atingem única ou prioritariamente as crianças e aos adolescentes. Os Ministérios monitorados foram: Saúde, Educação, Trabalho e

Emprego, Previdência e Assistência Social, Justiça e Esporte e Turismo, correspondendo ao organograma ministerial de 2000.

Esse monitoramento do Orçamento Criança inicia-se com o orçamento da União de 2000 que o Inesc constata ter tido execução final de 91,06%. O orçamento era composto por 16 Programas e 130 Projetos e Atividades, distribuídos por 7 Ministérios e Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (alguns programas apareciam em mais de um Ministério). Em 2001, houve crescimento da verba orçamentária, em relação a 2000, de 69,50% no total (excluindo do total destinado às crianças e adolescentes os recursos provenientes do Fundo de Combate à Pobreza, destinados à educação, houve crescimento de 17.15%). Mas apesar deste aumento, os dados do orçamento 2001 confirmam a tendência dos orçamentos anteriores, onde não se efetivou uma coordenação política de atenção à criança e ao adolescente e os recursos para sua efetivação mantiveram-se dispersos.

Em 2001, a exemplo dos outros anos, o percentual de execução orçamentária foi muito baixo no 1º semestre, apenas 19,14% do previsto havia sido gasto e mesmo em novembro alguns programas não atingiam 5% do liquidado, como o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente com 1.32%. Em dezembro a execução havia chegado há 82% do total orçamentário de R\$ 9,8 bilhões. Naquele ano o Orçamento Criança era composto por 19 programas e 130 projetos, mas com a distribuição pelos Ministérios os programas chegavam a 30, pois se repetiam.

Os projetos estavam assim distribuídos:

Quadro nº. 02: O Orçamento Criança: projetos por Ministério		
Ministério/Órgão	nº. de projetos	% sobre o total de projetos
Educação	56	43,1
Justiça	25	19,2
Saúde	15	11,5
Previdência e Assistência Social	13	10,0
Esporte e Turismo	9	6,9
Trabalho e Emprego	8	6,2
Desenvolvimento Agrário	1	0,8
Fundo Nacional da Criança e do Adolescente	3	2,3
Total	130	100

Fonte: Inesc, Boletim da Criança e do Adolescente, Ano III, nº. 09, ago/2001.

Alguns valores orçados eram expressamente baixos, levantando alguns questionamentos: Será que os Ministérios têm conhecimento das propostas de ações dos demais? Essa pulverização não afeta a execução dos programas através de atrasos e corte de recursos?

Em 2002 percebe-se a mesma tendência do orçamento 2001. Até o final do primeiro semestre apenas 32% do orçamento tinham sido liquidados e permanecia a constatação de distorção e desequilíbrio na distribuição de recursos entre os Ministérios.

Quadro nº. 03: Execução do Orçamento Criança		
Ministério	2001	2002 até 30/06/02
Saúde	96,63%	39,04%
Previdência e Assistência Social	98,36%	31,98%
Educação	73,86%	29,99%
Justiça	61,71%	5,96%
Esporte e Turismo	76,67%	1,34%
Trabalho e Emprego	67,87%	0,89%

Fonte: Inesc, Boletim da Criança e do Adolescente, Ano III, nº. 12, set./2002

Finalizando neste ano a execução orçamentária, como segue no Quadro nº. 04 abaixo:

Quadro nº. 04: Execuções Orçamentárias de 2002	
Ministério da Saúde	66.96%
Ministério da Educação	60.01%
Ministério do Trabalho e Emprego	6.93%
Ministério da Previdência e Assistência Social	65.72%
Ministério da Justiça	26.33%
Ministério do Esporte e Turismo	7.01%
Total	61.27%

Fonte: Inesc, Boletim da Criança e do Adolescente, Ano III, nº. 14, dez./2002

Esse cronograma de gastos concentrados nos últimos meses do ano se repete também em 2005. O Inesc (2006, Boletim nº. 21) aponta que mais de 50% do total alocado para as políticas destinadas às crianças e adolescentes, cerca de R\$ 15 bilhões dos R\$ 30,1 bilhões totais do OCA, foram gastos nos três últimos meses do ano, o que compromete sua eficiência e desmascara a ausência de prioridade com essa política. Apenas citando, a área de Assistência Social teve no último trimestre um gasto 121,1% maior do que o realizado até então.

Tal prática compromete a qualidade da política implementada pelo governo federal e desrespeita o texto da lei, que define como prioridade o atendimento a esse segmento da população. (INESC, 2006, Boletim nº. 21, p. 2)

Como exemplo dessa falta de prioridade, o Inesc cita que as despesas com adolescentes em conflito com a lei, realizadas pelo Governo Federal, representou somente 0,24% do total gasto na área de Assistência Social do OCA 2005. Esclarece também que cada uma das 58.244.212 crianças e adolescentes brasileiros recebeu em 2005 cerca de R\$ 1,41 por dia.

Valor <i>per capita</i>	
OCA (R\$ milhões)	30.078,1
0-17 anos	58.244.212
OCA <i>per capita</i> (anual)	516,41

Quadro nº. 05: Valor per capita
Fonte Inesc, 2006, Boletim nº. 21, p. 6

A análise do OCA *per capita* dá uma medida do empenho governamental no sentido de atender as demandas do segmento infanto-juvenil, salientando que é uma visão geral do gasto, sem levar em conta as distinções por área política. Já quando analisamos o OCA no montante de gastos do governo federal, o número que aparece é 2,7% do total dos gastos executados destinados as crianças e adolescentes, sendo que apenas 54,6% do OCA foi realmente executado em 2005, pouco mais da metade do que foi planejado! Podemos dizer que houve um comprometimento de 54,6% por parte do Governo Federal.

Ainda, segundo estudo do Inesc, houve uma grande descentralização da execução orçamentária do OCA federal, uma vez que as transferências correspondem a 77,8% do total executado, já os “Investimentos” tão necessários para promover a inclusão e combater a desigualdade social, representaram apenas 0,5% dos recursos executados com crianças e adolescentes.

Segue quadro:

Tipos de despesa do OCA em 2005	
Grupos de natureza de despesa	R\$ milhões
Pessoal e encargos Sociais	344,3
Outras Despesas Correntes	6.190,6
Investimentos	153,0
Inversões Financeiras	3,1
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	8.535,2
Transferências a Municípios	14.223,7
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	437,7
Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	3,7
Transferências ao Exterior	186,8
Total	30.078,1

Quadro nº. 06: Tipos de despesa do OCA 2005
Fonte: Inesc, 2006, Boletim nº. 21, p. 10.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda analisou a proposta orçamentária do Governo Federal para 2006 e verificou uma redução de 52% no volume de recursos do OCA. O Orçamento, que inclui os recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e da Subsecretaria de Proteção à Criança e ao Adolescente, teve 25 milhões e 800 mil reais em 2004. Para 2006, estavam previstos apenas 12 milhões e 300 mil.

Na educação o corte orçamentário nas contas do Ministério da Educação (MEC) para 2006 afetou a área. Cerca de 7,1 milhões de estudantes das três séries do Ensino Médio, matriculados em mais de 10 mil escolas públicas do País, deixaram de receber gratuitamente os livros didáticos das disciplinas Português e Matemática. A universalização do programa de distribuição dos livros foi engavetada no remanejamento feito pelo MEC para conseguir cumprir os compromissos assumidos, como o aumento de recursos para manutenção das universidades federais e o repasse de verba para merenda escolar. De acordo com dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2005, o programa beneficiou 1,3 milhão de alunos de 5,3 mil escolas de Ensino Médio, a partir da distribuição de 2,7 milhões de livros, que custaram R\$ 38,4 milhões. Encontramos a seguinte declaração do secretário-executivo do MEC dada ao Correio Braziliense em setembro de 2005: “Não vamos interromper o programa, mas a universalização que seria anunciada ano que vem vai ter que ficar para depois”.

O Conanda constatou que a proposta inicial para o ano 2006 referente aos programas voltados para a área da criança e do adolescente gerenciados pela Subsecretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Conanda era de 5% do valor destinado há dez anos e 47% do orçamento autorizado em 2005.

Encontramos a análise a seguir em documento do Conanda. A tabela apresenta as dotações orçamentárias dos programas voltados para a área da criança e do adolescente gerenciados pela Subsecretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Conanda para o ano de 1995 e para o período de 2000 a 2006.

Tabela n. 01:

ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - SPDCA e FNCA/CONANDA								
1995 - 2000/2006 (1)								
R\$ mil constantes 2004								
ESPECIFICAÇÃO	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	PROPOSTA 2006
AUTORIZADO (A)	256,104	33,812	60,053	55,176	88,186	36,496	25,818	12,375
DISPONÍVEL (B)	53,931	24,258	39,360	46,839	11,821	30,543	11,298	NA
EXECUTADO (C)	53,931	19,516	38,126	46,710	11,461	29,368	2,508	NA
B/A (%)	21,06	71,74	65,54	84,89	13,40	83,69	43,76	NA
C/A (%)	21,06	57,72	63,49	84,66	13,00	80,47	9,71	NA
C/B (%)	100,00	80,45	96,86	99,72	96,96	96,15	22,20	NA

Fonte: SIAFI/SDH

Elaboração: CONANDA

Obs: Valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV. Para 2005 estimou-se uma inflação de 5%.

(1) Inclui somente os programas vinculados à atual SPDCA e FNCA/CONANDA.

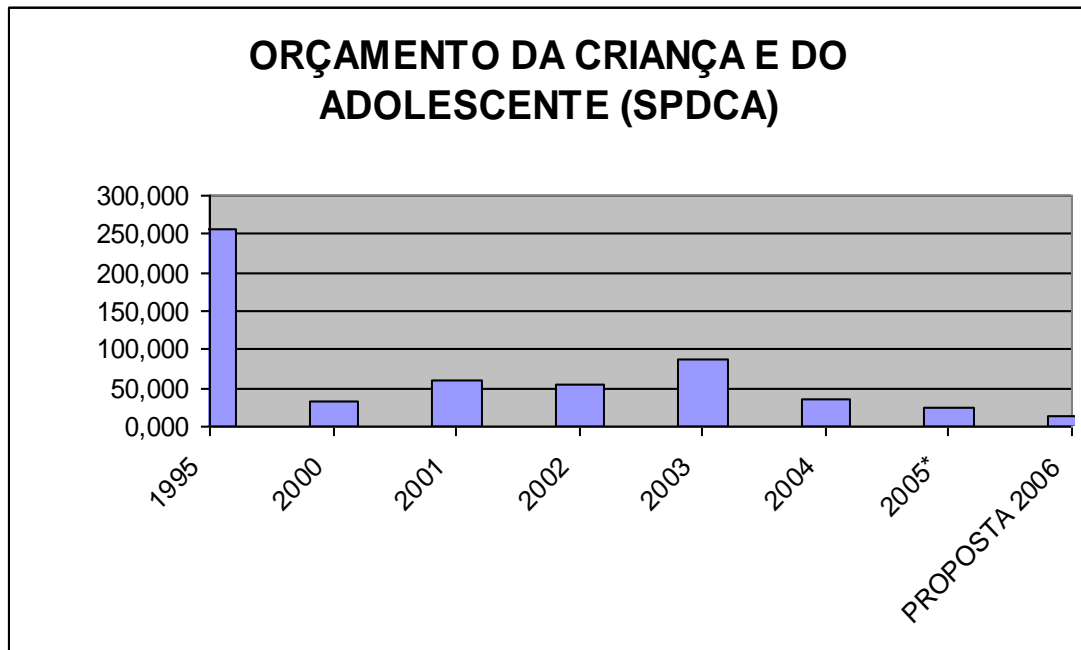
Programas: Combate ao Abuso e a Exploração Sexual; Atendimento Socioeducativo; Promoção e Defesa dos Direitos Da Criança e do Adolescente; Paz nas Escolas (até 2003); Ação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Ação do Programa Segundo Tempo.

Não foram considerados os recursos oriundos da Fonte 196 - doações ao FNCA

* Os valores utilizados referem-se a 10 de agosto de 2005

Representação do autorizado no gráfico a seguir:

Gráfico nº. 01



Ainda, segundo o Conanda, destacam-se as seguintes observações para as dotações orçamentárias dos programas voltados para a criança e ao adolescente gerenciados pela Subsecretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Conanda:

- 1) A proposta orçamentária de 2006 foi o menor valor dentro do período analisado, representando apenas 47% do orçamento autorizado em 2005; um terço do orçamento de 2004 e menos de 5% do orçamento autorizado no exercício de 1995.
- 2) Na verdade o orçamento da criança e do adolescente vem sendo fictício, uma vez que o efetivamente disponibilizado ano a ano está muito aquém dos valores aprovados na Lei Orçamentária Anual. Por exemplo: em 2004, os recursos disponibilizados significaram 83,69% do valor autorizado; em 2003, apenas 13,4%; e em 1995, 21,06%.
- 3) Cumpre esclarecer que a execução do orçamento desta área ocorre mais intensamente no segundo semestre do ano, tendo em vista à necessidade de observância dos critérios de apreciação dos projetos apresentados e de liberação dos recursos, que dependem da aprovação do Conanda²³.

No mesmo documento, encontramos a declaração de que a expectativa de orçamento tão baixo para 2006 frustrou o esforço que o Conanda vinha fazendo no sentido de aproximar o atendimento à criança e ao adolescente aos princípios do Estatuto por meio do estabelecimento de diretrizes nacionais a serem adotadas pelos estados, município e organizações não governamentais a partir da elaboração do Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O sentido da intersetorialidade se perde e a garantia de prioridade absoluta não se efetiva nem com a existência do Conselho, espaço privilegiado para o debate e monitoramento das Políticas Públicas para as crianças e adolescentes. O Conanda, órgão que tem como função participar da elaboração destas políticas, não é reconhecido como interlocutor e agrupador das ações realizadas na área e as diretrizes aprovadas pelo Conanda não são sequer levadas em conta, por falta de interesse burocrático e administrativo ou por '(o)posição' política.

O Inesc ainda pontua que os orçamentos nos últimos anos são influenciados diretamente pelos acordos firmados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional -

²³ Disponível em <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/orcamento_conanda.pdf> acesso em: 15 de nov. de 2007.

FMI, em que assume compromisso com o superávit primário, afetando o Orçamento Público. No primeiro ano de governo Lula, os encargos com os juros da dívida pública somaram R\$ 145,2 bilhões, 20 vezes mais do que a quantia gasta na área da infância e adolescência no mesmo período. De acordo com o Orçamento Criança, elaborado pelo Inesc com apoio do Unicef e da Fundação Abrinq, o Governo Federal, para assegurar o superávit primário (receitas maiores que despesas, exceto o pagamento de juros) e cumprir acordos estabelecidos com o FMI, realizou apenas 46,25% dos investimentos de R\$14 bilhões programados no orçamento de 2003. Áreas como educação e saúde da criança e do adolescente sofreram reduções 40% e 24% respectivamente. No total, foi investido 36% a menos na infância e adolescência, do previsto inicialmente.

Para José Moroni²⁴, membro do colegiado do Inesc, “um dos problemas do Brasil é que o orçamento é autorizativo, não obrigatório. Com isso, embora o Legislativo autorize o uso da verba, não obriga o Executivo a aplicá-la”. Segundo ele, grande parte dos recursos remanejados são desviados para o pagamento da dívida pública. “O pagamento da dívida externa não é prioritário somente em relação à área da infância, mas também em relação às demais políticas sociais”, afirmou.

Já para José Fernando da Silva²⁵, vice-presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2004, a área social, incluída a da infância e da adolescência, é a primeira vítima do contingenciamento de verbas. Para ele, deveria haver uma lei que obrigasse o Estado a gastar 100% do que é autorizado. “Se aprovar 100 mil, deve-se brigar para que libere 100 mil. Mas, se desse valor, 50% é contingenciado, só 50 mil é gasto, como avaliar algo que foi previsto, mas não foi aplicado?”, questionou.

Diante da importância do tema, o Conanda ao deliberar sobre a sua VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - 2005, elegeu como tema “Controle Social, Participação e Garantia de Direitos – Por uma Política para a Criança e o Adolescente” e propôs uma reflexão nacional entre a sociedade e o governo com o objetivo de reconhecer, valorizar e, sobretudo promover a ampliação

²⁴ Disponível em <http://www.andi.org.br/noticias/template_pautas.asp?articleid=3177&zoneid=18>. Acesso em: 06 de set. 2007.

²⁵ Idem.

da participação e do controle social e do apoio institucional para a consolidação do princípio da prioridade absoluta.

Dentre os objetivos específicos da VI Conferência (CONANDA, 2005) encontramos: estimular a participação da sociedade no processo de elaboração e controle do orçamento voltado para o segmento infanto-juvenil.

Já para a VII Conferência - 2007, o Conanda estabeleceu como tema central: “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Investimento Obrigatório”. Como eixos estratégicos de discussão elencou: “Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo (Sinase) como marco regulatório do atendimento sócioeducativo”, o “Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: marco regulatório da política de proteção” e “Orçamento criança e adolescente: garantia de direitos”.

O período de realização das Conferências, que acontecem nas três esferas de governo, é estrategicamente oportuno para a abordagem de algumas questões relacionadas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes e ter a temática do orçamento contemplada em um eixo de debate evidencia a crescente visibilidade política que vem adquirindo.

A questão orçamentária também está sendo contemplada no Programa Prefeito Amigo da Criança – PPAC - da Fundação Abrinq, que foi criado em 1996, com o objetivo de estimular o poder local a desenvolver iniciativas voltadas ao fortalecimento do sistema de garantia de direitos às crianças e aos adolescentes e contribuir para o fortalecimento dos mecanismos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente²⁶.

Na versão 2001-2004, anos da pesquisa, o Programa Prefeito Amigo da Criança teve por objetivos fortalecer a cultura de gestão municipal planejada, participativa e integrada, incentivar a participação da Sociedade Civil nas gestões municipais, com a atuação efetiva dos Conselhos de Direitos e Tutelares, articular o apoio de instituições governamentais e privadas e dar visibilidade às administrações que se empenharam em priorizar os direitos da população infanto-juvenil em suas ações. Para acompanhar e avaliar a atuação dessas gestões foi elaborado o Mapa da Criança e do

²⁶ O Programa tem a parceria da Fundação David e Lucile Packard e apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância. Na primeira gestão do programa 1997-2000, 821 municípios de todo o país se inscreveram.

Adolescente, em três edições, com subsídios e formulários específicos para fornecimento de informações e atualização de dados²⁷.

Para melhor contextualizar a realidade dos municípios da Rede Prefeito Amigo da Criança, foi criado, em parceria com Instituto Pólis, o Índice de Condições de Vida do Programa Prefeito Amigo da Criança (ICV-PPAC). O ICV-PPAC é um indicador sintético que pode variar de zero (condição vulnerável) a um (condição ideal), atendendo as categorias de A+ a E-. Ele é aplicado tendo em vista o porte populacional da cidade, que seguiu a seguinte classificação: P (pequena, com até 25 mil habitantes); M (média, contando entre 25 a 100 mil habitantes); G (grande, com mais de 100 mil habitantes) e G+ (cidades com mais de 500 mil habitantes).

Categorias do ICV/PPAC: A+ entre 0,658 e 0,900

A entre 0,585 e 0,685

B entre 0,490 e 0,585

C entre 0,370 e 0,490

D entre 0,245 e 0,370

E entre 0,155 e 0,245

E- entre 0,025 e 0,155

Nesta versão, 126 municípios brasileiros alcançaram o Prêmio, sendo que 1.542 haviam se inscrito.

Em Santa Catarina, 12 Prefeituras conseguiram alcançar todos os requisitos e receber o Prêmio, Blumenau (Porte:G, ICV-PPAC: 0,771 Categoria:A+), Concórdia (Porte: M, ICV-PPAC: 0,713 Cat.: A+), Chapecó (Porte: G, ICV-PPAC: 0,686 Cat.: A+), Criciúma (Porte:G, ICV-PPAC: 0,753 Cat.:A+), Florianópolis (Porte:G, ICV-PPAC:

²⁷ Municípios catarinenses inscritos da versão 2001-2004. Os municípios em negrito pertencem ao quadro de municípios da pesquisa: Abdon Batista, Abelardo Luz, Agrolândia, Alto Bela Vista, Angelina, Arroio Trinta, Arvoredo, Atalanta, Balneário Camboriú, Barra Velha, Bela Vista do Toldo, Belmonte, Blumenau, **Bom Jardim da Serra**, Bom Retiro, Brunópolis, Caçador, Calmon, Camboriú, Campo Erê, Canoinhas, Capinzal, Capivari de Baixo, **Celso Ramos**, Chapecó, Concórdia, **Criciúma**, Cunhataí, Curitibanos, Dionísio Cerqueira, Flor do Sertão, **Florianópolis**, Forquilha, Galvão, Garuva, Gaspar, Gravatal, **Içará**, Indaial, Irani, Itápolis, Itajaí, Itapoá, Jaraguá do Sul, Joinville, **Lages**, **Laguna**, Leoberto Leal, Mafra, Maravilha, Navegantes, Nova Trento, Otacílio Costa, Ouro, Palmeira, Papanduva, Paraíso, Pinhalzinho, Ponte Alta, Ponte Alta do Norte, Rio do Sul, Santo Amaro da Imperatriz, São Bento do Sul, São Carlos, São Domingos, São Francisco do Sul, **São José do Cedro**, **São José do Cerrito**, São Ludgero, Saudades, Serra Alta, **Siderópolis**, Sombrio, Tijucas, Timbó Grande, Três Barras, **Treze de Maio**, Treze Tílias, Tubarão, Vidal Ramos, Vitor Meireles, **Xavantina**.

0,835 Cat.:A+), Lages (Porte:G, ICV-PPAC: 0,678 Cat.:A), Jaraquá do Sul (Porte:G, ICV-PPAC: 0,770 Cat.:A+), Navegantes (Porte:M, ICV-PPAC: 0,605 Cat.:A), Rio do Sul (Porte:M, ICV-PPAC: 0,814 Cat.:A+), São Carlos (Porte: P, ICV-PPAC: 0,643 Cat.:A), São Bento do Sul (Porte:M, ICV-PPAC: 0,702 Cat.:A+), Tubarão (Porte:M, ICV-PPAC: 0,759 Cat.:A+).

Na terceira versão, gestão 2005-2008²⁸, o Programa convocou os Municípios a se mobilizarem para avançar no cumprimento das Metas do Milênio, fortalecendo o compromisso que o Brasil assumiu em maio de 2002, na Sessão Especial pela Criança da Organização das Nações Unidas, resultando no documento "Um mundo para a Criança", mas atendo-se àquelas ações de responsabilidade da instância municipal, levando-se em conta o período da gestão e o porte do Município, bem como os equipamentos e recursos que dispõem.

Nesta edição, 2263 mil Prefeituras de todo o país assinaram o termo de compromisso, e a Fundação incluiu o tema Orçamento Criança como uma das metas estabelecidas para a conquista do selo "Prefeito Amigo da Criança".

²⁸ Municípios catarinenses cadastrados na gestão 2004-2008. Os municípios em negrito pertencem ao quadro de municípios da pesquisa: Agrolândia, Águas de Chapecó, Águas Frias, Alto Bela Vista, Angelina, Apiúna, Armazém, Aurora, Balneário Barra do Sul, Balneário Camboriú, Barra Velha, Bela Vista do Toldo, Belmonte, Benedito Novo, Blumenau, Bocaina do Sul, **Bom Jardim da Serra**, Bombinhas, Botuverá, Braço do Trombudo, Caçador, Calmon, Canoinhas, Capinzal, Capivari de Baixo, Catanduvas, Chapadão do Lageado, Chapecó, Cocal do Sul, Concórdia, Cordilheira Alta, **Criciúma**, Cunha Porá, Curitibaanos, Flor do Sertão, **Florianópolis**, Forquilha, Galvão, Gaspar, Governador Celso Ramos, Guabiruba, Ibiama, Ibirama, **Içara**, Indaial, Ipira, Ipuçu, Irani, Irineópolis, Itajaí, Itapema, Ituporanga, Jaraguá do Sul, Joinville, José Boiteux, Lacerdópolis, **Lages**, **Laguna**, Lindóia do Sul, Mafra, Major Vieira, Mondai, **Morro da Fumaça**, Navegantes, Nova Trento, Nova Veneza, Orleans, Otacílio Costa, Paial, Palmeira, Papanduva, Petrolândia, Pinhalzinho, Pomerode, Ponte Serrada, Porto União, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Oeste, Rio do Sul, **Rio Fortuna**, Rodeio, Santa Rosa do Sul, Santo Amaro da Imperatriz, São Bento do Sul, São Carlos, São Cristóvão do Sul, São Domingos, São Francisco do Sul, São Joaquim, **São José**, **São José do Cerrito**, São Ludgero, Saudades, **Schroeder**, Sombrio, Taió, Tijucas, Timbó, Timbó Grande, Três Barras, Tubarão, **Turvo**, **Videira**, Xanxerê, Xaxim.

Metas e desafios para um município Amigo da Criança – gestão 2005-2008

Eixo Promovendo Vidas Saudáveis

Metas de impacto

- redução da mortalidade infantil
- redução da mortalidade materna
- redução da desnutrição infantil
- ampliação da assistência bio-psicossocial a adolescentes grávidas

Resultados de gestão

- ampliação da cobertura do Programa Saúde da Família (PSF)
- desenvolvimento de ações de incentivo ao aleitamento materno
- ações de acompanhamento de crescimento e desenvolvimento de menores de 2 anos, incluindo vacinação
- desenvolvimento de programas de atenção a adolescentes grávidas
- ampliação do atendimento a mulheres grávidas

Eixo Acesso à Educação de Qualidade

Metas de impacto

- ampliar a atenção às crianças de 0 a 6 anos
- garantir o acesso de crianças de 7 a 14 anos na escola
- todos os adolescentes e jovens concluindo o ensino fundamental

Resultados de gestão

- financiamento da educação infantil aumentado
- cobertura a crianças de até 6 anos ampliada
- atendimento a crianças de 7 a 14 anos assegurado
- distorção idade-série reduzida
- adolescentes atendidos em programas de ações complementares
- ampliação da cobertura dos programas de educação de jovens e adultos
- melhoria da qualificação do corpo docente

Ações de participação social

- comunidade e famílias de crianças e adolescentes participando da gestão escolar
- participação de crianças e adolescentes na gestão escolar

Eixo Proteção das crianças contras os maus-tratos, exploração e violência

Metas de impacto

- todas as crianças até 1 ano de idade com Registro Civil
- redução e controle das situações de vulnerabilidade e de casos de maus-tratos, exploração e violência de crianças e adolescentes

- redução do trabalho infantil

Resultados de gestão

- registro civil gratuito
- casos de maus-tratos notificados e atendidos
- adotar e implementar políticas de prevenção, proteção, reabilitação e reintegração para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade

Eixo Orçamento Criança/Ações integradas e intermunicipais

Metas de impacto

- ***Orçamento Público municipal voltado em favor das crianças e adolescentes***

Resultados de gestões

- ***prestação de contas do orçamento à comunidades, em linguagem acessível, com detalhamento da previsão orçamentária para identificar os itens destinados à garantia de direitos da população infanto-juvenil, de acordo com a metodologia de acompanhamento do Orçamento Criança, a ser desenvolvida junto com o município***
- ***ações intersetoriais e integradas***
- ***ações intermunicipais***
- ***Ações de participação social***
- ***assegurar a participação da sociedade civil na elaboração de planos de governo/PPA e orçamento***
- ***elaboração e discussão com a sociedade civil de um diagnóstico sobre a situação local das crianças e adolescentes.***

O Programa Prefeito Amigo da Criança propõe apoiar ativamente a atuação integrada e integral dos prefeitos na priorização da criança e do adolescente e espera que os gestores municipais possam:

- Viabilizar a priorização e implementação integrada das ações em benefício da criança e do adolescente, articulando todos os setores da Prefeitura em torno da elaboração do Orçamento Criança;
- Otimizar os recursos destinados para a proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente;
- Prestar contas, com periodicidade e clareza, das ações e despesas destinadas à promoção da infância e adolescência, envolvendo os esforços implementados por todos os setores da Prefeitura nesse sentido;

- Incrementar o reconhecimento, pela sociedade, das realizações da Prefeitura para a criança a partir do atendimento das metas previstas em cada esfera prioritária de ação.

A meta está em consonância com o Programa Orçamento Criança, instituído pelo Governo Federal em 2002 e cumpre com os principais eixos estabelecidos pela ONU no compromisso assumido pelo Brasil na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança em 2002, descrito no documento Um Mundo para as Crianças, que deverá ter suas metas alcançadas até 2015. Na ocasião, o Brasil, juntamente com outros 180 países, se comprometeu a melhorar a situação da criança e do adolescente no mundo ao cumprir as 21 metas do programa. Por meio do 'Termo de Compromisso Presidente Amigo da Criança', assinado pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva ainda em campanha, o projeto reitera essa decisão. A iniciativa define um Plano de Ação em prol da criança, que será acompanhado pela Rede de Monitoramento Amiga da Criança formada por 13 organizações da Sociedade Civil.

Também cientes da responsabilidade do Poder Legislativo no cumprimento do novo ordenamento jurídico, um grupo de deputados e senadores criou, em 1993, a Frente Parlamentar pela Criança e pelo Adolescente no âmbito do Congresso Nacional.

O sucesso obtido pela Frente do Congresso Nacional no enfrentamento das questões referentes a este segmento, despertou em alguns parlamentos estaduais e municipais, o interesse em adotar mecanismos semelhantes. Nesse aspecto, é sempre oportuno ressaltar o pioneirismo da Assembléia Legislativa do Ceará que, em 2001, instalou a Frente Parlamentar pela Infância.

Em maio de 2005, parlamentares reunidos na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará propuseram o 'Pacto Nacional do Poder Legislativo pela Infância e Adolescência', assumindo o compromisso de:

1. Criar mecanismos de apoio técnico-político entre o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais de todo o Brasil;
2. Implantar Frentes Parlamentares da Infância e Adolescência;
3. Adotar o "Orçamento Criança";

4. Fixar estratégias de monitoramento dos recursos orçamentários e fiscalização do cumprimento das respectivas Políticas Públicas;
5. Criar um canal constante de troca de experiências entre as Casas Legislativas;
6. Acompanhar de forma sistemática e sincronizada as propostas legislativas de interesse da criança e do adolescente;
7. Instituir parcerias e intercâmbios com a Sociedade Civil na garantia dos direitos infanto-juvenis;
8. Apoiar e estabelecer alianças permanentes com os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares.

O OCA é um instrumento valiosíssimo para o monitoramento das Políticas Públicas voltadas para as crianças e adolescentes. Ele dá visibilidade à questão e demonstra claramente o compromisso e a vontade política do governo em cumprir a lei e conseqüentemente a prioridade que esta estabelece. E não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária.

3.3 Algumas experiências

Como as experiências do OCA são relativamente recentes, há dificuldade de encontrar material bibliográfico sobre as iniciativas em andamento. Mas algumas organizações da sociedade civil têm buscado reverter este quadro a partir de um trabalho de sensibilização, capacitação e produção de informações sobre Orçamento Público com objetivo de ampliar as condições de participação social na gestão do Estado. Neste sentido, o OCA – Metodologia Inesc - vem sendo implementando por três organizações sociais do país: o Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca-CE) e o Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, nos estados de Pernambuco, Ceará e São Paulo, respectivamente, e contribuindo com sua experiência para o aperfeiçoamento da metodologia do mesmo. Portanto, a escolha destes dois relatos deve-se ao acesso a esse material bibliográfico.

O OCA em Fortaleza

A cidade de Fortaleza já tem seu Orçamento Criança monitorado desde 1999. Esse trabalho está sendo realizado pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará – Cedeca, uma Ong com o objetivo maior de contribuir para o controle social das políticas e Orçamentos Públicos. Seu programa segue três linhas:

1. capacitação da Sociedade Civil para o monitoramento com ênfase em grupos organizados de adolescentes;
2. subsídios técnicos a participação da Sociedade Civil no monitoramento deste orçamento;
3. promoção da mobilização da sociedade bem como o lobby para o aprimoramento das Políticas Públicas para as crianças e adolescentes.

A Ong tem o apoio do Fórum DCA local e expõe o relatório de monitoria nos Conselhos de Direitos, na Câmara Municipal e nos encontros consultivos regionais que a Prefeitura realiza, onde surgem diversas propostas de emendas para o orçamento apesar de poucas serem acatadas pela Câmara.

Tabela nº. 02

Evolução das Dotações Orçamentárias do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente				
1999	2000	2001	2002	2003
R\$ 672.000	R\$ 1.281.000	R\$ 1.062.000	R\$ 1.436.000	R\$ 1.700.000

Fonte: Inesc, Boletim, 2003, nº. 17, p. 08.

Percebendo a existência de grupos organizados de adolescentes que discutiam os direitos e as Políticas Públicas no município e que estavam ausentes dos espaços de decisão, o Cedeca foi além de iniciar o processo de monitoramento do orçamento e redefiniu suas ações para garantir a participação no controle social dos principais interessados e por elas afetados diretamente. Assim, em 2003, priorizou-se trabalhar com grupos organizados de adolescentes, num projeto de protagonismo juvenil com o apoio da entidade internacional Save the Children da Suécia que apóia trabalhos com Orçamento Público em outros países e desenvolve ações para a garantia do direito à participação das crianças. Pela primeira vez, na cidade de Fortaleza, o debate sobre o orçamento foi marcado pela participação de adolescentes que se incorporaram a discussão contribuindo de forma qualificada. Deste trabalho

realizado em 2004, resultaram 33 emendas orçamentárias propostas pelos adolescentes, sendo que 3 foram acatadas pelo Legislativo Municipal ao Orçamento Criança.

O OCA no Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, o Cedeca Bertholdo Weber – Proame²⁹, de São Leopoldo, também realiza a monitoria do Orçamento Criança tanto em nível municipal, na sede da organização, como estadual, onde há uma parceria com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com o apoio do Departamento da Criança e do Adolescente – Subsecretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, foi iniciado em 2003 o processo do Orçamento Criança, com o desenvolvimento do Projeto “Fazendo Direito”. As ações do Projeto foram de profundo alcance social e abrangência em todo o Estado. Envolveu grande número de atores sociais na área da criança e do adolescente, a Sociedade Civil organizada, os poderes Executivo e Legislativo, alunos de escolas públicas estaduais, o Conselho de Direitos do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de São Leopoldo e os Meios de Comunicação social.

A metodologia de análise partiu do conceito já generalizado em que a peça orçamentária, denominada Orçamento Criança é o somatório de ações, programas e Políticas Públicas destinadas específica ou prioritariamente para crianças e adolescentes, com suas respectivas destinações orçamentárias.

Uma constatação importante feita pela equipe do Orçamento Criança é que a leis orçamentárias, Plano Plurianual de Investimentos/PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO e Lei Orçamentária/LO, no Estado, não estavam sendo feitas em consonância com o que é estabelecido pelas legislações, tanto federais, quanto estaduais. Faltavam em todas elas a especificação e o detalhamento de programas,

²⁹ O Cedeca – Proame é uma Organização Não-Governamental constituída em março de 1988, tendo como desafio construir com as crianças e adolescentes socialmente marginalizados, suas famílias, núcleos de referência e comunidade, um espaço onde possam ser sujeitos de sua história, agentes participativos no processo de transformação de sua realidade. Sua Missão Institucional é defender os direitos de crianças e adolescentes, desenvolvendo um processo educativo libertador junto a estes, suas famílias e comunidade, através da intervenção jurídico-social e da abordagem interdisciplinar. Atua também na formação e capacitação dos atores sociais, visando a promoção da vida digna e o exercício da cidadania.

metas e indicadores de aferição dos produtos. Alguns Programas que sabidamente existiam, não estavam especificados nas leis com metas, indicadores, recurso, prazo de execução e monitoramento, como deveria ser, de acordo com as previsões legais. Situação constatada nos orçamentos do Governo do Estado de anos anteriores e nos orçamentos de 2003 dos Municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo.

Numa tentativa de superar essa dificuldade, o Cedeca-Proame oficiou cerca de sete órgãos do Governo do Estado apresentando o Projeto do Orçamento Criança e solicitando sua contribuição para que as ações fossem discriminadas, o que possibilitaria seu acompanhamento e monitoramento, sendo que somente um Departamento respondeu ao ofício.

A entidade ficou assim, praticamente impossibilitada de acompanhar a execução de qualquer programa e concentrou suas análises unicamente nas execuções orçamentárias dos montantes de verbas destinadas para ações amplas nos vários órgãos acompanhados. O acesso aos dados se deu através do site da Secretaria Estadual da Fazenda e do Sistema AFE e a análise se concentrou nos meses de janeiro a dezembro de 2003.

Uma primeira e mais importante constatação das análises é que houve uma baixíssima execução orçamentária da maioria dos programas “fins” priorizando as atividades “meio” como as de custeio (manutenção da máquina) e as de pagamento de pessoal, onde a média de execução foi superior a 90%. Outro exemplo gritante foi a execução do Fundo Estadual da Criança e Adolescente – FECA que ficou em 8,11% e mais, sofreu uma redução em mais de 50%, de uma verba inicial de R\$ 2.600.000,00 para R\$ 1.250.000,00.

Também na Secretaria Estadual de Educação esse fato foi constatado. As atividades de manutenção das estruturas da Secretaria, do pagamento de funcionários e professores e das contribuições à assistência médica, tiveram respectivamente: 97,29%, 107,04% e 77,77%. No entanto, as atividades que beneficiam diretamente os estudantes, tiveram baixa execução como o ensino infantil que foi praticamente ignorado com 8,26% de execução e o Programa de Acesso à Educação Superior com 6,0%. Outra atividade essencial nos sistemas de ensino é a de oportunizar o acesso às escolas, construção de mais salas e capacitação dos professores. Para essas

atividades o governo executou 61,51% da dotação de R\$ 289.451.023,00. E ainda duas colocações são necessárias, primeiramente que a rubrica inicial era de R\$ 289 milhões e após a atualização dos recursos passou para R\$ 183 milhões. Segundo, que não devemos naturalizar a execução de 61% e entendê-la como algo relativamente aceitável diante de 8,26% do ensino infantil ou 8,11% do FECA. A execução tem que ser de 100%!

Quanto à saúde, cabem as mesmas conclusões. As maiores verbas e execuções orçamentárias ficaram por conta da manutenção das estruturas ou repasse de verbas aos municípios. Para comporem o Orçamento Criança dois programas foram selecionados, sendo 'Valorização da Vida' e 'Combate as Drogas, Prevenção e Controle da AIDS', e também as atividades do Conselho Estadual de Entorpecentes/Conen. Quanto ao primeiro programa, Valorização da Vida, sequer foi iniciado, 0% de execução orçamentária. O segundo programa mereceu somente 40,6% dos recursos previstos. Já o recurso do Conen teve execução de 0,18%.

Quanto aos programas da Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social/STCAS, selecionados e incluídos no Orçamento Criança, somente 0,79% foram executados! A mais baixa de todos os órgãos avaliados. O programa Primeiro Emprego não teve nenhuma execução.

Com os Fundos não foi diferente. O Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FECA e o Fundo Estadual da Assistência Social – FEAS somados não ultrapassaram 17,85% de execução orçamentária. Já a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE e a Fundação de Proteção Especial – FPE contrariam o procedimento das outras políticas. A primeira, FASE teve execução orçamentária de 103,80%, ou seja, inicialmente contava com R\$ 51.380.043 atualizados para R\$ 80.435.044 e executados R\$ 53.332.682. E o FPE teve uma suplementação de R\$ 28.281.961 para R\$ 44.198.450 e executados R\$ 34.123.515, ou seja, 120,65% da dotação inicial. Cabem algumas considerações. Não se faz necessário lembrar que isso era o que deveria ter acontecido com todas as outras políticas, ou seja, não devemos nos iludir como se houvessem méritos nesta ação e ademais, apesar da suplementação, o gasto continuou na órbita da dotação inicial. Assim como aconteceu com maioria dos programas, parte do montante orçado foi desviado para outros

gastos, e pode estar evidenciando uma opção política do Governo Estadual que vale um olhar mais detalhado.

A FASE tinha os seguintes programas com a respectiva execução orçamentária: Construção do Centro de Atendimento Sócio-Educativo 27,29%, Reaparelhamento Operacional 10,31%, Supervisão e Coordenação Geral 104,54%, Programa de Medidas Sócio-Educativas de Internação e Semi-liberdade 131,23% e finalmente Publicidade 28,88%. E na FPE um programa, Rede de Proteção e Assistência Social com 120,65% de execução.

Em 2004, o Cedeca-Proame analisou o orçamento do Estado e observou que 13,99% deste foi destinado para o OCA, menos que em 2003 que correspondeu a 16,35%.

Esse olhar no Orçamento do Governo Estadual demonstrou a urgência desse trabalho e a necessidade da sua continuidade. Para tanto, o Cedeca-Proame em conjunto com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do adolescente – Cedica, com o Fórum de Entidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/Fórum DCA e com a Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul constituíram o Fórum Estadual do Orçamento Criança em setembro de 2003, assumindo o compromisso de implantar o OCA em todo o Estado. Sendo que o estado já conta com uma Frente Estadual em Defesa do Orçamento Criança.

4 A CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

4.1 A necessidade do relato

O pesquisador, por vezes, omite ou sintetiza o relato da metodologia empregada no trabalho, por achar que se trata de 'literatura de bastidores'.

Dado o caráter inusitado do estudo, isto é, estudar gastos com crianças e adolescentes, a metodologia de pesquisa, que num primeiro momento era apenas uma 'opção técnica' para realização do trabalho, transformou-se em um desafio, em um 'processo de construção da metodologia' e adquiriu neste trabalho uma dimensão tão importante quanto a dimensão teórica.

Segundo Richardson (1999, p.70) os estudos quantitativos se diferenciam dos qualitativos não só pela sistemática pertinente a cada um deles, mas, sobretudo pela forma de abordagem do problema. Com isso, faz-se necessário enfatizar que o método precisa estar apropriado ao tipo de estudo que se deseja realizar, mas é a natureza do problema ou seu nível de aprofundamento que, de fato, determina a escolha do método. O método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto de técnicas estatísticas, desde a mais simples como percentual, média, desvio-padrão, ao mais complexo, como coeficiente de correlação, análise de regressão, entre outros.

Quando definimos o objeto de estudo 'Orçamento Criança e Adolescente' e construímos o projeto para a pesquisa, tínhamos consciência de algumas questões que poderiam oferecer dificuldade na sua realização.

De imediato nos deparamos com a ausência de bibliografia, em específico de trabalhos acadêmicos. Esse ineditismo temático revela o necessário encontro que a Academia tem que ter com essa demanda. A pouca bibliografia que trata da temática do Orçamento Público para o segmento infanto-juvenil é na maioria, produzida por Organizações Não Governamentais e institutos de pesquisa. Contudo, na Academia a busca se deu sem muito sucesso. Pesquisas avaliando as políticas de atendimento, a

legislação e mesmo as demandas são encontradas em diferentes áreas do conhecimento como Direito, Serviço Social, Educação e, mesmo a temática do Orçamento Público, é encontrada com certa freqüência na Economia e na Administração. Todavia, quando a busca é pelo Orçamento Público no campo das Ciências Sociais e especificamente para a criança e o adolescente, a procura se torna um desafio. Desafio que no caso significou, também, o esforço adicional de construir uma metodologia de pesquisa e de análise.

Assim, consideramos pertinente este relato detalhado como forma de contribuir para o debate acadêmico e para o processo de construção e ampliação de estudos sobre os OCAs municipais.

É necessário esclarecer que o Orçamento Criança e Adolescente já possui alguma metodologia de análise, porém não sugere padrão universal que possibilite, por exemplo, estudos comparativos. Mesmo assim, esta metodologia, já sugerida no capítulo sobre o OCA, e que foi desenvolvida tendo como base a análise do Orçamento Federal, serviu de referência. No entanto, diversas adaptações, modificações, supressões tiveram que ser feitas na construção de uma metodologia para os orçamentos municipais.

O OCA é, antes de tudo, um instrumento de análise, monitoramento e fiscalização da Sociedade Civil sobre o Estado. E esta análise não é, ou não deve ser padronizada, assim como a participação política também não o é. Sua metodologia está muito mais condicionada ao objetivo político que se quer alcançar do que propriamente a um rígido e fixo processo metodológico. Logo, a metodologia e todos os instrumentos necessários para efetivar esta análise, são conseqüências deste interesse político.

A análise pode acontecer em diferentes momentos do processo orçamentário, abarcar todas as Políticas Públicas que dizem respeito às crianças e aos adolescentes ou particularizar áreas para exame, bem como comparar diversos períodos temporais ou apenas uma gestão.

Se a intenção é analisar os projetos e atividades dirigidas às crianças e adolescentes e suas destinações orçamentárias para poder intervir e propor mudanças, o momento propício é durante a avaliação e aprovação da Lei

Orçamentária Anual – LOA pelo Legislativo. A LOA é elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e estabelece a previsão de despesas e receitas para o exercício de um ano de gestão. Deve ser encaminhada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até o último dia do mês de agosto de cada ano ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Nesse momento, o monitoramento e a intervenção da Sociedade Civil têm mais eficiência na disputa pelas alterações necessárias nas ações e recursos destinados aos programas e projetos dirigidos às crianças e aos adolescentes. Após a aprovação, resta a fiscalização para que se faça cumprir a totalidade do Plano Orçamentário. E, é nesse processo que se dá a outra possível fase de acompanhamento do OCA.

Quando o objetivo é monitorar o desempenho do governo no cumprimento do que foi estabelecido na LOA, as informações necessárias são obtidas em Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária. Esses relatórios trazem discriminados os projetos e atividades com a devida classificação funcional-programática, e com os dados referentes ao orçado e realizado correspondentes.

Na maioria das vezes, os órgãos públicos disponibilizam esses dados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária que, embora composto destes elementos, os trazem de forma muito generalizada, não discriminando as despesas realizadas em cada ação. Assim, caso não estejam divulgados, é necessário solicitar às autoridades públicas os Relatórios mais detalhados.

Isso pode ser exaustivo e exigir a mobilização dos interessados, podendo até resultar em encaminhamentos ao Ministério Público. Apesar de tratar-se de um direito constitucional, o acesso às informações sobre as finanças públicas, sobretudo aquelas relativas à execução do orçamento, costuma apresentar resistências.

Nossa opção metodológica foi analisar o OCA a partir das despesas autorizadas e realizadas, portanto, a partir das Planilhas de Execução Orçamentária. Essa escolha deveu-se às possibilidades de acesso aos dados. Apesar da Legislação determinar a publicação da LOA antes de seu exercício, dificilmente ela é disponibilizada facilmente após seu ano de publicação. Portanto, descartamos o uso desta fonte de dados (LOA) devido à sua inacessibilidade optando pelas planilhas de execução orçamentárias,

mais especificamente o 'Comparativo das Despesas Autorizadas com as Empenhadas'³⁰.

O acesso aos dados foi um dos fatores decisivos para a delimitação temporal do universo da pesquisa. Devido ao número de municípios pesquisados e a distância de cada um, não seria viável a busca dos dados em cada unidade, optando-se assim pela busca na internet. A utilização da internet como ferramenta de transparência e publicação das Contas Públicas é fato recente. Muitos municípios não têm sequer uma página simples neste meio de comunicação. Mas, a legislação obriga os entes a publicizarem esses dados.

Art. 165. § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução

³⁰ Alguns municípios denominam estas planilhas como 'Comparativo das Despesas Autorizadas com as Realizadas'. No momento da construção do projeto já havíamos verificado que o acesso a estas planilhas dar-se-ia através do site da Betha Consultoria (www.betha.com.br). Esta empresa disponibiliza a prestação de contas do Orçamento Público de diversas Prefeituras, inclusive de outros estados. Mas, o que no princípio parecia simples e fácil, logo se tornou o primeiro obstáculo metodológico. Tínhamos acesso as planilhas, isso não era um problema, mas elas estavam disponíveis em linguagem HTML. Isso possibilitava salvar cada página de planilha orçamentária no formato HTML, mas não permitia ir além, formatando essas planilhas ou salvando-as em arquivo Excel. Ou seja, 'podíamos olhar, mas não tocar'!

Diversas foram às tentativas para transportar as planilhas para o formato Excel, mas, sem sucesso. Isso era necessário, pois iríamos precisar montar tabelas, planilhas de análises por área de Política Pública, seqüência temporal e agrupar os dados dos diferentes municípios. Diante desse limite, entramos em contato com a Empresa de Consultoria Betha e solicitamos os dados no programa Excel. Pareceu-nos que teríamos uma chance razoável de consegui-los, pois este material já era de domínio público. A resposta da Empresa foi favorável, mas teríamos que apresentar autorização em carta timbrada das 36 prefeituras pesquisadas.

Diante da exigência enviamos carta oficial a todas, explicando os objetivos da pesquisa, os dados que iríamos precisar e solicitando autorização. Para agilizar o processo, entramos em contato telefônico com cada uma das Prefeituras solicitando a permissão. Neste momento gostaríamos de registrar a presteza com que fomos atendidos pelos diversos responsáveis, Secretários(as) da Administração, das Finanças, Contadores(as) e demais funcionários e funcionarias que, a exceção de uma Prefeitura, logo se solidarizaram com a solicitação e a concederam. Isso tomou algum tempo e, no entanto esse trabalho muito pouco adiantou. A Empresa de Consultoria possibilitou o acesso aos dados de alguns municípios, porém no programa Acrobat (PDF).

Continuávamos sem poder formatar os dados em planilhas no programa Excel, e transcrevê-los manualmente consumiria um tempo exaustivo e inviável.

Até que um grupo de contadores da Prefeitura de Lages tomou a iniciativa de enviar os dados diretamente por e-mail e junto um programa de conversão de arquivo. Ou seja, havia chegado as nossas mãos a possibilidade de converter as planilhas da linguagem HTML para o programa Excel. Não estávamos mais na dependência da Empresa de Consultoria. Era como se tivéssemos recebido uma 'senha de acesso' aos dados!

Não podemos deixar de citar a ajuda que recebemos de alguns profissionais das Prefeituras, que via e-mail ou telefone explicaram como utilizar o programa de conversão e/ou enviaram as planilhas já em Excel, especialmente Lages, São João Batista, São José e Florianópolis.

O próximo passo foi à conversão de cada pagina das planilhas. E foram muitas...

orçamentária. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, p. 193)

Lei n.º. 01/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Instrução Normativa n.º. 28, de 5 de maio de 1999 do Tribunal de Contas da União. Estabelece regras para a implementação da *homepage* Contas Públicas, de que trata a Lei n.º. 9.755/98.

Portaria n.º. 275, de 14 de dezembro de 2000 do Tribunal de Contas da União. Institui o Anexo II à Instrução Normativa n.º. 028, de 5 de maio de 1999, aplicável aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à disposição para acesso, via Internet, na *homepage Contas Públicas* criada pela Lei n.º 9.755/98.

Quando encontrados na internet, esses dados são na maioria das vezes a partir do ano 2000.

Nossa opção por delimitar a pesquisa entre o período 2001 a 2004 também se deve ao fato de ser a gestão municipal completa mais atual. Os dados orçamentários deste período fecham um ciclo de gestão e possibilitam com mais clareza a visualização das escolhas político-administrativas. Também se levou em consideração o momento histórico da legislação referente às políticas para infância e adolescência.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estaria então, no primeiro ano de mandato da gestão pesquisada, com 11 anos de vigência, tempo que julgamos suficiente para que todos os municípios já tivessem organizado seus Conselhos e Direitos e Conselhos Tutelares e estabelecido as Políticas Públicas para as crianças e adolescentes segundo as ordenações da lei³¹.

³¹ Cada município é obrigado a ter o Conselho de Direitos e no mínimo um Conselho Tutelar. São órgãos de referência para a garantia dos direitos e estruturação das Políticas Públicas na área da infância e adolescência.

Ainda em relação a legislação, em 1996 foi sancionada a Lei de Diretrizes da Educação, em 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social e em 1990 a Lei do SUS que regulamentam as determinações constitucionais referentes a estas políticas.

Temos ciência de que o Orçamento Criança e Adolescente é a análise dos gastos envolvendo as Políticas Públicas, preconizadas na Constituição Federal e nas leis específicas que garantam os direitos deste segmento. Porém, seria pretensiosa, e até imprudente, a opção metodológica de abarcar neste trabalho todas essas políticas. Assim, a escolha das políticas de educação, saúde e assistência social, justiça e cidadania para comporem o perfil do gasto público municipal foi uma opção metodológica devido ao tempo para realização do trabalho.

No entanto, no decorrer da pesquisa encontramos diferentes dificuldades metodológicas para concretização da análise das três áreas escolhidas durante a construção do projeto, pois as peças orçamentárias são confusas e pouco detalhadas na definição das ações e programas.

Na esfera municipal isso se evidencia ainda mais. É comum encontrarmos nas planilhas de execução orçamentária pouca especificação dos recursos orçados. As informações não vão além da dotação total correspondente à secretaria ou fundo. Principalmente no caso das políticas de saúde.

Diante desta limitação metodológica, tivemos que optar durante a pesquisa por excluir as políticas de saúde, que constavam no projeto original, das análises. Isto nos foi caro, pois é evidente o descaso com esta área no Brasil, e é provável que não seja diferente com as demandas das crianças e adolescentes. Contudo, ficou metodologicamente inviável capturar na área da saúde os gastos com este segmento, pela falta de detalhe dos dados e, também porque adotamos no trabalho a análise do OCA senso estrito, ou seja, apenas as ações exclusivamente destinadas ao atendimento das crianças e adolescentes. No caso, para analisar as ações na área da saúde destinadas a este segmento teríamos que recorrer a metodologia de análise do OCA ampliado ou não exclusivo, que demonstrou ser inviável diante do volume de dados, conjugado com o tempo da pesquisa.

As planilhas orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde e da Secretaria de Saúde e Promoção Social do município de Xavantina exemplificam o limite metodológico descrito acima.

ESTADO DE SANTA CATARINA				Exercício
PREFEITURA MUNICIPAL DE XAVANTINA				2003
Comparativo da Despesa Autorizada e Liquidada - Balanço Orçamentário (Artigo 2º, Inciso XIV da L.N. nº 028/1999)				
	Títulos	Total Autorizada	Realizada R\$	Diferenças R\$
1	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	906.000,00	797.954,87	108.045,13
101	Departamento de Saúde	906.000,00	797.954,87	108.045,13
10110	Saúde	906.000,00	797.954,87	108.045,13
10110301	Atenção Básica	906.000,00	797.954,87	108.045,13
01.01.10.301.0006	PREVIDENCIA SOCIAL GERAL	32.600,00	22.443,63	10.156,37
01.01.10.301.0006.2.002	Encargos Previdenciários - RGPS - Fumusa	32.600,00	22.443,63	10.156,37
3.1.90.13.00.00	Obrigações Patronais	32.600,00	22.443,63	10.156,37
01.01.10.301.0007	SAUDE BASICA	873.400,00	775.511,24	97.888,76
01.01.10.301.0007.1.001	Equipamentos em Geral para a Saúde	35.000,00	6.224,00	28.776,00
4.4.90.52.00.00	Equipamentos e Material Permanente	35.000,00	6.224,00	28.776,00
01.01.10.301.0007.1.002	Construção, Ampliação e Ref.de Unidades Sanitárias	45.000,00	0,00	45.000,00
4.4.90.51.00.00	Obras e Instalações	45.000,00	0,00	45.000,00
01.01.10.301.0007.1.003	Aquisição de Veículos para a Saúde	20.000,00	16.508,00	3.492,00
4.4.90.52.00.00	Equipamentos e Material Permanente	20.000,00	16.508,00	3.492,00
01.01.10.301.0007.2.001	Man.Programas, Ações e Serviços Públicos de Saúde	773.400,00	752.779,24	20.620,76
3.1.90.04.00.00	Contratação por Tempo Determinado	243.600,00	243.529,16	70,84
3.1.90.11.00.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	115.000,00	105.014,49	9.985,51
3.1.90.16.00.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	4.600,00	4.110,94	489,06
3.3.50.43.00.00	Subvenções Sociais	135.200,00	134.300,82	899,18
3.3.90.30.00.00	Material de Consumo	109.000,00	104.343,37	4.656,63
3.3.90.32.00.00	Material de Distribuição Gratuita	33.500,00	32.500,00	1.000,00
3.3.90.33.00.00	Passagens e Despesas com Locomoção	0,00	0,00	0,00
3.3.90.39.00.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	79.000,00	77.899,12	1.100,88
3.3.90.46.00.00	Auxílio-Alimentação	13.500,00	13.160,00	340,00
3.3.90.47.00.00	Obrigações Tributárias e Contributivas	0,00	0,00	0,00
3.3.90.48.00.00	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	40.000,00	37.921,34	2.078,66
	Total por Entidade:	906.000,00	797.954,87	108.045,13
5	SEC.MUN.DA SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL	15.000,00	0,00	15.000,00
502	Depto.da Família, Emprego e Renda, Assist.e Triag.	15.000,00	0,00	15.000,00
50216	Habitação	15.000,00	0,00	15.000,00
50216482	Habitação Urbana	15.000,00	0,00	15.000,00
05.02.16.482.0018	HABITACAO POPULAR	15.000,00	0,00	15.000,00
05.02.16.482.0018.1.021	Construção de Unidades Habitacionais Populares	15.000,00	0,00	15.000,00
4.4.90.51.00.00	Obras e Instalações	0,00	0,00	0,00
4.4.90.61.00.00	Aquisição de Imóveis	0,00	0,00	0,00
4.5.90.66.00.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	15.000,00	0,00	15.000,00

Quadro nº. 07: Comparativo da Despesa Autorizada e Liquidada – Fundo Municipal de Saúde e Sec.Mun.da Saúde e Promoção Social - Xavantina - 2003

Fonte: Betha Consultoria

4.2 Entendendo o ‘idioma orçamentário’!

‘Receita orçada’, ‘programa’, ‘sub-programa’, ‘valor orçado’, ‘valor empenhado’, ‘valor liquidado’, ‘Estrutura da classificação funcional-programática’, código 02 para Secretaria de Educação, 02.100 para Ensino Fundamental, 02.100.0070 para o Programa de Merenda Escolar... Era uma “outra língua”, a linguagem orçamentária. E foi preciso nos ‘alfabetizarmos’ para decifrar os códigos das planilhas orçamentárias e todos os seus itens e subitens, entender sua organização e encontrar os dados específicos para a pesquisa. Na medida em que acessávamos as planilhas, íamos também, nos familiarizando com o material e habituando nosso ‘olhar’.

Após completar o acesso as planilhas, o passo seguinte foi isolar os investimentos e gastos de cada área pesquisada: educação e assistência social. Saliento que o processo de agregar gastos não se resumiu a separar os dados das secretarias executivas das áreas estudadas. Se assim o fizesse, incorreria no risco de ‘perder’ dados das políticas pesquisadas vinculados a outras secretarias, departamentos e fundos.

A esta altura já havíamos percebido que os municípios não possuem um padrão único de formatação e sistematização dos dados orçamentários, isto é, não há um padrão de organização administrativa obrigatória a todos os municípios, um organograma padrão e legalizado. Assim, por exemplo, as políticas de saúde a assistência social podem aparecer sob a administração da mesma secretaria ou separadas.

A segunda constatação é que algumas das novas gestões modificam esse organograma administrativo no segundo ano de mandato. Assim, em algumas Prefeituras encontramos uma organização administrativa no primeiro ano de mandato que se modificava no segundo ano, por exemplo, desmembrando ou agrupando secretarias.

Outro detalhe importante para identificar e selecionar as políticas em benefício da criança e do adolescente é que no atual marco normativo orçamentário, o administrador público pode decidir na esfera de sua atuação, com qual título denominará as ações contidas no orçamento. Isso não permite nenhuma orientação

padronizada para a pesquisa e identificação das informações na peça orçamentária, gerando inúmeras dúvidas sobre a inclusão de certas ações na composição do OCA.

Esta falta de padronização se estende também para o número da classificação institucional e funcional-programática, pois cada ente público tem a liberdade para codificar numericamente seus projetos e programas. Cada projeto e atividade devem ser classificados segundo a sua natureza, recebendo assim um número que identifica a que órgão administrativo está ligado e quais os objetivos executivos para a qual aquela despesa está programada. Como cada município determina sua codificação, fica inviável a identificação das diferentes políticas através desta metodologia. Assim sendo, não é metodologicamente seguro utilizar a classificação funcional para identificar as políticas integrantes do OCA municipal³².

Exemplo:

Comparativo da Despesa Autorizada e Empenhada – Balanço Orçamentário – 2001				
Prefeitura Municipal de São José do Cerrito		Total	Realizada	Diferença
4	SECRETARIA MUN. DE EDUCAÇÃO E CULTURA	1.542.550,00	1.483.398,77	59.151,23
404	SECRETARIA MUN. DE EDUCAÇÃO E CULTURA	1.542.550,00	1.483.398,77	59.151,23
40408	EDUCAÇÃO E CULTURA	1.542.550,00	1.483.398,77	59.151,23
4040841	EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS	16.500,00	13.297,81	3.202,19
04.04.08.41.190	EDUCAÇÃO PRE-ESCOLAR	16.500,00	13.297,81	3.202,19
04.04.08.41.190.1.012	MANUTENÇÃO PROGRAMA PRÉ-ESCOLAR	16.500,00	13.297,81	3.202,19

Quadro nº. 08: Comparativo da Despesa Autorizada e Empenhada – São José do Cerrito - 2001
Fonte: Betha Consultoria

Comparativo da Despesa Autorizada e Empenhada – Balanço Orçamentário – 2001				
Prefeitura Municipal de Ermo		Total	Realizada	Diferença
5	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESP. TURIS	737.984,96	716.180,07	21.804,89
501	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESP. TURIS	737.984,96	716.180,07	21.804,89
50108	EDUCAÇÃO E CULTURA	737.984,96	716.180,07	21.804,89
5010841	EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS	30.815,00	25.624,50	5.190,50
05.01.08.41.190	EDUCAÇÃO PRE-ESCOLAR	30.815,00	25.624,50	5.190,50
05.01.08.41.190.2.007	MANUTENÇÃO DO ENSINO INFANTIL	30.815,00	25.624,50	5.190,50

Quadro nº. 09: Comparativo da Despesa Autorizada e Empenhada – Ermo - 2001
Fonte: Betha Consultoria

³² Em 14 de abril de 1999, o Ministro do Estado do Orçamento e Gestão assinou a Portaria nº. 42 que atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º da Lei nº. 4.320/64. Nela, entre outras coisas, determina que os municípios devam a partir do ano 2002 ajustar os códigos das funções e subfunções de governo que passam a ser constantes para todos os entes da federação.

Portanto, identificar as ações, programas e projetos, nas planilhas orçamentárias implicou escolhas metodológicas difíceis, pois era necessário identificar a rubrica, defini-la ou não como gasto do OCA e realocá-las dos diferentes setores administrativos para as políticas escolhidas no estudo. Esta questão foi um desafio que entendemos precisa ser ampliado em debate acadêmico na medida em que a idéia do OCA, sendo prestigiado pela opinião pública, possa ser ampliado e produzir consensos políticos e epistemológicos.

Nesse sentido foi importante o debate com os colegas do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas que já desenvolvem pesquisas quantitativas com as temáticas de serviços e orçamentos públicos e possuem experiência de sistematização dos dados e metodologia de análise estatística.

Nesse momento é necessário voltar a uma questão já explanada, a ausência de especificações e detalhes do gasto em algumas áreas. Pode-se dizer que essa falta de transparência beira o absurdo, principalmente nos gastos alocados nos Fundos. No caso dos gastos na área da saúde a falta de clareza impediu a seleção das rubricas orçamentárias e só restou a opção de excluir esta política do estudo.

Para a Educação e a Assistência Social, Justiça e Cidadania, após a seleção, o encaminhamento foi estabelecer uma unidade para as diferentes rubricas orçamentárias que se adequasse a todos os Municípios.

Para a área da Educação, agregamos os dados em níveis e modalidades de ensino: 1. Educação Infantil; 2. Ensino Fundamental; 3. Ensino Médio; 4. Educação Especial; 5. Educação de Jovens e Adultos; 6. Ensino Superior. Optamos por excluir da análise as rubricas destinadas à Educação de Jovens e Adultos e ao Ensino Superior por não serem destinadas exclusivamente às crianças e adolescentes, portanto fora da nossa opção metodológica de análise do orçamento senso-estrito. Estabelecemos então, os outros quatro itens como componentes do que denominamos OCA – Educação.

No caso das ações na área da Assistência Social, Justiça e Cidadania, a dificuldade de agregar os dados foi maior por não haver um padrão de aplicação orçamentária. Como as políticas de Assistência Social são suplementares e para quem delas precisar, os Municípios têm liberdade de estabelecerem seus programas

de acordo com suas demandas. Buscamos então elencar todas as ações destinadas ao segmento infanto-juvenil, resultando em nove itens de análise. Esclarecemos que no item 'Programas de Assistência à Criança e ao Adolescente' se concentram variados programas de atendimento que não se enquadravam nas outras rubricas mais específicas.

Após esta primeira sistematização dos dados orçamentários, partiu-se para a construção das tabelas organizando-as conforme a necessidade das análises.

Reiteramos a necessidade do relato minucioso como forma de contribuir com as próximas pesquisas e com a construção metodológica deste instrumento de análise do gasto social, ou seja, a validade de indicar o 'caminho das pedras', ou nesse caso, o 'caminho dos números'.

4.3 O “caminho dos números”

No processo de seleção das rubricas, encontramos duas modalidades de gastos com a Educação que não estavam sob responsabilidade da respectiva secretaria municipal e que realocamos para efeito do trabalho. Primeiramente, parte dos gastos destinados à Educação Infantil, que encontramos nas Secretarias e Fundos de Assistência Social e, logo após, os gastos com a Educação Especial e que merecem mais esclarecimentos.

A Educação Especial é uma modalidade do sistema de educação, não se caracterizando como um nível, uma etapa. Ela deve estar contemplada preferencialmente na rede regular de ensino, mas, temos clareza que parte dos municípios ainda não atendem este segmento ou quando o fazem recorrem as entidades não governamentais através do repasse de subsídios. Assim, consideramos os repasses as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - Apae como parte das ações do atendimento educacional que as crianças e adolescentes com necessidades especiais têm direito. Como no caso da Educação Infantil que o atendimento esteve em grande parte na dependência das entidades filantrópicas e assistenciais, o atendimento às crianças e adolescentes com necessidades especiais trilha a mesma história, conseqüentemente encontramos parte dos subsídios

destinados as entidades que realizam este atendimento na Secretaria e Fundo da Assistência Social.

Após organizar todos os dados da educação de cada município por nível e modalidade, separamos as rubricas destinadas a cada item para, somados, comporem o OCA-Educação e como nosso objetivo não era analisar individualmente cada OCA municipal, montamos uma tabela com os dados de todos os municípios e estabelecemos a porcentagem do gasto realizado de cada item sobre o total do OCA-Educação como referência de análise. Esta tabela serviu de base para as demais (Apêndices B1 a B4).

Construímos, a partir desta, outras quatro tabelas para realizar as análises que estão detalhadas no capítulo seis:

1. Médias simples de gasto por tamanho de município;
2. Correlação entre OCA-Educação e variáveis de vulnerabilidade social;
3. OCA-Educação orçado e realizado;
4. OCA-Educação *per capita* orçado e realizado.

Encontramos um pouco mais de dificuldade para organização as políticas de atendimento de Assistência Social, Justiça e Cidadania. Como as ações são muito variadas, não havia possibilidade de estabelecer um padrão para agregá-las. Diante disto, tivemos que optar por construir as tabelas listando todas as ações que apareciam nas Planilhas Orçamentárias, totalizando nove itens, sendo que o item 'Programas de Assistência à Criança e Adolescente' agregou programas que estavam denominados como de 'Assistência Social à Criança e Adolescentes' (encontramos uma variedade de títulos como: Atendimento à Criança de 0 a 6 Anos, Assistência à Criança e Adolescente, Atendimento à Infância e Adolescência, entre outros).

Em seguida, calculamos o total do gasto na área e a porcentagem do realizado sobre o orçado. Essa foi a tabela base de referência para a análise do OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania.

Para compreender a dinâmica destes gastos é necessário saber como estão organizadas estas Políticas Sociais. E trataremos disto no capítulo a seguir.

5 POLÍTICAS SOCIAIS ANALISADAS

5.1 Educação

Hoje parece ponto consensual que a educação é um direito de todos e um dos instrumentos mais importantes para a consolidação da Doutrina de Proteção Integral. É como uma idéia que se “naturalizou”: ‘Todas as crianças devem freqüentar a escola e esse é o caminho para sua formação intelectual, psicológica e social’.

A Constituição de 1988 a qualifica como um direito social³³ e vai além dispondo uma seção inteira com nove artigos³⁴ a este direito onde as finalidades a serem alcançadas no processo educativo são o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”³⁵. O Estatuto da Criança e do Adolescente concebe a educação com direito fundamental da população infanto-juvenil reforçando o que a Constituição de 1988 estabeleceu, tanto do ponto de vista dos objetivos da educação, quanto da obrigação do Estado³⁶.

A Constituição também introduziu diversas mudanças legais, conferindo maior autonomia e descentralização ao sistema de ensino. Reconheceu à educação a condição de “direito de todos e dever do Estado e da família”³⁷ sendo “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”³⁸, e determinou que o Estado efetive este direito, entre outras formas, através da garantia do Ensino Fundamental

³³ C.F., art. 6.

³⁴ C.F., arts. 205 a 214.

³⁵ LDB, art. 205 e C.F., art. 2º.

³⁶ O ECA trata do direito à educação no Capítulo IV do Título II (dos direitos fundamentais) da Parte Geral. São cindo artigos, do 53 ao 58, que especificam as disposições constitucionais a respeito do direito à educação.

³⁷ Segundo Carneiro (1998, p.57) a C.F. assegura que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito e a criança e os que a ele não tiveram acesso em idade própria têm direito líquido e certo a vaga. Tal direito é público subjetivo, ou seja, é direito irrenunciável de cada um, configurando o não cumprimento razão para mandato de injunção. As autoridades responsáveis poderão ser responsabilizadas criminalmente, caso sejam consideradas omissas no atendimento a este serviço.

³⁸ C.F., art. 205.

obrigatório e gratuito³⁹, atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade e progressiva universalização do Ensino Médio gratuito⁴⁰.

Para o Ensino Fundamental, ainda assegurou o atendimento através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Determinações referendadas pelo Estatuto e regulamentadas e delineadas com mais especificações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei n.º 9.394/1996⁴¹. No entanto em 2004⁴², 8,9% das crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade no país não estavam freqüentando a escola e sendo desrespeitadas nesse direito básico.

É necessário esclarecer com mais detalhes os níveis e modalidades de educação escolar, para então podermos traçar as responsabilidades cabíveis a cada ente da federação.

Com base na LDB temos que a educação escolar é composta por Educação Básica e Educação Superior. Sendo que, “a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”⁴³ e é dividida em três níveis: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Convém esclarecer que estão fora da composição dos níveis e das modalidades de educação e ensino os cursos livres, tais como: pré-vestibulares, cursinhos para exame de qualificação e de exercício profissional, cursinhos preparatórios de qualquer natureza, cursos de nivelamento, aulas de reforço escolar e aulas particulares. Segue com mais detalhes cada nível da Educação Básica:

5.1.1 Educação Infantil

A Educação Infantil, contida na Educação Básica, tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos, isso quer dizer, seus aspectos

³⁹ A oferta de educação deve ser feita a começar da matrícula para o ensino obrigatório, no caso do Fundamental como trata a Lei, podendo-se elevar tal oferta a níveis superiores somente depois de atendida a exigência de oferecimento deste.

⁴⁰ C.F., art. 208.

⁴¹ Antes, prevaleciam duas legislações: a Lei n.º 5.692/71 para o Ensino de 1º e 2º graus e a Lei n.º 5.540/68, complementada pelo Decreto-Lei n.º 464/69, para Ensino Superior.

⁴² PNUD 2004, IBGE.

⁴³ LDB, art. 22.

físico, psicológico, intelectual e social e será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para as crianças até três anos e em pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos⁴⁴.

Sob o ponto de vista do Governo Federal, cabe-lhe definir as diretrizes pedagógicas para a educação pré-escolar em âmbito nacional. Estas diretrizes são complementadas por Estados e Municípios, responsáveis por suas próprias propostas pedagógicas.

A inclusão da Educação Infantil no conceito de Educação Básica representa um avanço importante nas responsabilidades públicas para com a educação. Porém, historicamente, o Poder Público tem agido com descaso no sentido de assumir esta etapa da educação escolar, sob alegação de não se tratar de nível de educação constituinte de responsabilidade obrigatória, como o Ensino Fundamental. Este atendimento gratuito fica comprometido pela inexistência de recursos vinculados a este nível de educação, o que contribui para a indefinição de responsabilidade, colocando a Educação Infantil brasileira na contramão do resto do movimento mundial que é do maior comprometimento do Estado com este nível de ensino.

Mas sob pressão popular, esta demanda vem sendo assumida gradativamente pelos Municípios já que a Emenda Constitucional n.º. 14/96⁴⁵ tratou de dar nova redação ao art. 211 §2º da Constituição, onde estes “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Ou seja, é dever do município organizar e gerenciar sua rede de Educação Infantil.

Conforme a Síntese de Indicadores Sociais 2004 do IBGE referente ao ano de 2003, apenas 11,7% das crianças de até 3 anos freqüentavam creches, e de acordo com o Inep, em 2004, 55,1% das crianças de 4 a 6 anos estavam na pré-escola. Houve algum aumento nos indicadores para o ano de 2006, sendo que 15,5% das crianças de 0 a 3 anos e 76% das com 4 a 6 anos estavam matriculadas⁴⁶.

⁴⁴ LDB, arts. 29 e 30.

⁴⁵ Emenda Constitucional n.º. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁴⁶ Fonte: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2007.

Segundo o Relatório sobre a Situação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil (ANCED 2004, p. 45)

Enquanto 59,29% das crianças, com renda nominal mensal familiar acima de cinco salários mínimos, freqüentam creches, pré-escolas e escolas, as crianças de famílias sem rendimento e com renda de até ½ salário mínimo *per capita* têm taxa de escolarização de somente 21,47% e 27,18%, respectivamente (IBGE. Censo Demográfico 2000).

Segundo Carneiro (1998, p.109),

[...] a experiência internacional revela que, quando iniciada cedo, a escolarização contribui para a igualdade de oportunidades, como apoio adicional à superação das dificuldades iniciadas de pobreza ou de um meio sócio-cultural limitado. Além destas razões, que por si só constituem argumentos de importância transcendente, a UNESCO, em seu Relatório sobre Educação para o século XXI, faz duas constatações importantíssimas: sem escola, a socialização perde espaço em nossa sociedade, pois “as crianças que se beneficiam da educação pré-escolar têm uma disposição mais favorável em relação à escola e correm menos risco de abandonar prematuramente do que as que não tiverem esta oportunidade.” (grifo nosso)

No Brasil, as creches surgiram a margem do sistema educacional, atendendo as crianças até 6 anos de idade para os pais trabalharem, mas desde a instituição da LDB de 1996, que as creches e pré-escolas estão vinculadas às políticas da Educação Básica. Até então estavam subordinadas a assistência social, atreladas a práticas assistencialistas e de cuidados básicos e não a uma prática comprometida com a qualidade educacional, inclusive vigorava a idéia que qualquer pessoa poderia tomar conta de crianças nestes espaços. A LDB avança nesta questão, dispondo no título VI, art. 62 que:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

A situação da formação docente em 2004 era a seguinte:

Quadro nº. 10:

Formação dos professores de Educação Infantil		
	Creche	Pré-escola
Fundamental incompleto	2,21%	0,52%
Fundamental completo	5,04%	1,84%
Médio completo	68,94%	62,58%
Superior completo	23,81%	35,06%

Fonte: Inep, Sinopse Estatística da Educação Básica 2004.

Segundo Carneiro (1998, p.106) a LDB anterior era omissa a respeito do direito da Educação Infantil ao tratar superficialmente da questão determinando que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças da idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes” (LDB - Lei nº. 5.692 - de 11 de agosto de 1971, art. 19 §2º)

Conivente a esta prática, o Estado recorria as Organizações Não-governamentais para encaminhar a demanda, que nunca foi atendida por completo, num regime conveniado e financiado por meio da assistência social⁴⁷.

Mas é necessário frisar que mesmo após reconhecimento da Educação Infantil como parte integrante do sistema de Educação Básica, ainda se perpetua a prática dos repasses financeiros por meio da vinculação à Assistência Social, fragilizando a gestão dos recursos e fiscalização orçamentária⁴⁸.

Segundo o Unicef (2006, p.70) um estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação, concluiu que o valor gasto com a Educação Infantil no Brasil é insuficiente para garantir padrões mínimos de qualidade. Alguns números demonstram essa realidade:

⁴⁷ Segundo dados do Censo da Educação Infantil de 2000, 23,7% dos Estabelecimentos Privados da Educação Infantil se encaixavam na categoria de filantrópicas; separando os Estabelecimentos Privados de Creche, 39,3% eram filantrópicas e 24,3% comunitárias; e nos Estabelecimentos Privados de Pré-Escola, 20,2% eram filantrópicas e 14,4% comunitárias.

⁴⁸ “A Portaria Interministerial nº. 3.219, de 21 de setembro de 2005, instituiu o Grupo de Trabalho - GT-com o objetivo de apresentar proposta para transição da gestão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas atualmente apoiadas financeiramente pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, do âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, para o Ministério da Educação - MEC.” (fonte: Disponível<www.mec.gov.br>. Acesso em 29/06/04)

Tabela nº. 03: Número de Estabelecimentos de **Educação Infantil**, por Espaços Disponíveis, segundo o Tamanho da Oferta (Número de Alunos)

	Total Brasil	Brinquedoteca ou Sala de Brincar	Oficina de Artes	Sala de Música	Biblioteca	Quintal	Parquinho	Horta	Viveiro	Quadra de Esportes	Solarium
Creches	24.014	45,5%	14,0%	16,5%	21,5%	68,4%	55,8%	19,0%	2,9%	14,2%	22,4%
Pré-escola	85.786	23,9%	10,5%	9,8%	30,2%	62,5%	36,8%	13,8%	2,3%	22,7%	7,6%

Resultados Preliminares do Censo da Educação Infantil - 2000
Fonte:MEC/INEP/SEEC

Tabela nº. 04: Número de Estabelecimentos de **Creche**, por Espaços Físicos e Mobiliários Adequados à Faixa Etária, segundo o Tamanho da Oferta (Número de Alunos)

Unidade da Federação	Total	Estabelecimentos de Creche											
		Espaços Físicos						Mobiliários Adequados à Faixa Etária					
		Enfermaria		Fraldário		Lactário		Cadeirão (Cadeira própria p/ alimentar crianças)		Cercado "chiqueirinho"		Andador "andajá"	
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Brasil	24.014	2.055	8,6	5.651	23,5	3.659	15,2	6.062	25,2	3.588	14,9	1.980	8,2

Resultados Preliminares do Censo da Educação Infantil – 2000
Fonte:MEC/INEP/SEEC

Os investimentos são necessários não somente para garantir o acesso, mas também, para garantir a qualidade. Contudo, a LDB não estabeleceu parâmetros de investimentos para as creches e pré-escolas, como fez com o Ensino Fundamental⁴⁹. Aliás, sequer vinculou parcela obrigatória do orçamento a este nível de ensino.

5.1.2 Ensino Fundamental

Na Constituição Brasileira o Ensino Fundamental é tratado como direito obrigatório e gratuito. É básico na formação do cidadão, pois o domínio da leitura, escrita e cálculos “constituem meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político. É prioridade oferecê-lo a toda população brasileira.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p.44)

⁴⁹ Em 2006, o MEC publicou os “Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil”, documento de orientação que apresenta estudos e parâmetros nacionais relacionados à qualidade dos ambientes das Instituições de Educação Infantil e também o documento “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” que contém referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais.

O Ensino Fundamental tem a duração mínima de nove anos, obrigatório e gratuito na escola pública, tendo por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.⁵⁰

É oportuno esclarecer-se que em 06 de fevereiro de 2006, foi instituída a Lei n°.11.274 que altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n°. 9.394, LDB/96, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade⁵¹.

Art. 32 afirma que "o ensino fundamental obrigatório, com duração de 9(nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo [...]"

Até então, o que determinava o art. 32 era que o Ensino Fundamental tinha a duração de 8 anos, como segue:

Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:[...]

⁵⁰ LDB, art. 32.

⁵¹ A LDB já havia sido objeto de alteração, em 16 de maio de 2005, pela Lei n°. 11.114, a qual tornara obrigatório o início de Ensino Fundamental a partir dos seis anos de idade, promovendo mudanças nos arts. 6º, 30, 32 e 87.

O que se espera é que a ampliação em mais um ano de estudo produza um salto na qualidade da educação: inclusão de todas as crianças de seis anos, menor vulnerabilidade a situações de risco, permanência na escola, sucesso no aprendizado e aumento da escolaridade dos alunos.

No entanto, levando-se em conta que concentramos os anos de análise da pesquisa entre 2001 e 2004, a redação de lei considerada é a que determina oito anos obrigatórios.

Para Veronese (2006, p. 91), o grande avanço que a LDB trouxe para o Ensino Fundamental, foi reforçar a normativa constitucional que elevou este nível de ensino à categoria de direito público subjetivo, ou seja, direito irrenunciável, e destaca o disposto no § 2º, do art. 5º, que estabelece a prioridade de investimento para que se universalize o acesso ao ensino obrigatório.

O interessante no Ensino Fundamental brasileiro é que as matrículas superam o número de 35 milhões, que segundo o PNE/2001 é superior ao número de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, representando 116%⁵². Isso significa que há muitas crianças, com idade inferior ou superior a faixa etária amparada pela Lei, freqüentando o Ensino Fundamental, com mais relevância para àquelas que estão acima dos 14 anos. Sendo que em 1998 havia mais de 8 milhões de pessoas nesta situação.

Tabela nº. 05: Matrícula, em 25/03/1998, no Ensino Fundamental, por Faixa etária e localização regional.

Região	Total	< 7 anos	7 a 14 anos	15 a 19 anos	> 19 anos
Brasil	35.792.554	449.279	26.870.018	7.097.448	1.375.809
Norte	3.207.880	36.561	2.377.054	664.080	130.185
Nordeste	12.210.131	182.830	8.407.429	2.918.530	701.342
Sudeste	13.249.814	71.441	10.431.785	2.369.062	377.526
Sul	4.558.892	117.483	3.777.447	614.192	49.770
Centro-oeste	2.565.837	40.964	1.876.303	531.584	116.986

Fonte: PNE/2001

Esta condição conduz ao inchaço nas matrículas do Ensino Fundamental, pois o aluno acaba permanecendo por mais de 8 anos na escola.

⁵² De 1991 a 2000, houve crescimento de 22,31% no número de matrículas no Ensino Fundamental. (ANCED, 2004 p.46)

Tabela nº. 06:

MATRÍCULAS / Ensino Fundamental									
Número de Matrículas no Ensino Fundamental, por Faixa Etária, em 30/3/2005									
	Total	Faixa Etária							
		0 a 6 anos	7 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	Mais de 29 anos
Brasil	33.534.561	765.809	13.454.320	13.608.936	4.097.332	677.827	419.859	183.671	326.807

Fonte: Censo Escolar 2005

Esses números representam a distorção série/idade de nossos alunos. É a tradução da elevada taxa de reprovação, da ausência de qualidade, da falta de condições de freqüentar a escola, da evasão, abandono, da falta de oferta da escola rural, da falta de vaga na Educação Infantil, do trabalho infantil, da negligência familiar, da pobreza, enfim, a exclusão traduzida em números. Cerca de 25,7% dos alunos do Ensino Fundamental estão defasados na correlação idade/série freqüentada, o que representa cerca de 8,3 milhões num universo de 32 milhões de estudantes⁵³.

Garantir a matrícula não significa garantir o direito à qualidade e à permanência na escola. Segundo o PNE (2001, p.47), “o fato de ainda haver crianças fora da escola não tem como causa determinante o déficit de vagas, está relacionado à precariedade do ensino e às condições de exclusão e marginalidade social em que vivem segmentos da população brasileira”.

Segundo dados do Relatório Nacional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica 2003 (SAEB), em 2001, somente 10,29% dos concluintes da 8ª série demonstravam habilidades de leitura compatíveis com o ano escolar, sendo que 25% destes encontravam-se nos estágios Crítico ou Muito Crítico, compatíveis, no máximo com o nível esperado para os estudantes da 5ª série do Ensino Fundamental! Em Matemática, os números são mais assustadores. 97,21% dos alunos encontravam-se aquém do nível esperado para adquirirem o diploma de Ensino Fundamental, sendo que 51,71% estavam situados no nível Crítico, ou seja, desenvolvem algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguem ir além

⁵³ Fonte: IBGE (SÍNTESE 2007, p. 41).

do que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica. Havia ainda 6,65% no nível Muito Crítico, não conseguindo responder a comandos operacionais elementares esperados para a 8ª série.

Estes índices pouco se alteraram no ano de 2003 em Língua Portuguesa e apenas alguns pontos percentuais para Matemática, com redução de apenas 1,9% no nível Crítico e aumento de 0,9% no Intermediário.

Tabela nº. 07:

Percentual de alunos da 8ª série no Brasil nos estágios de construção de competências em				
Estágio	2001		2003	
	Língua portuguesa	Matemática	Língua portuguesa	Matemática
Muito crítico	4,9	6,7	4,8	7,3
Crítico	20,1	51,7	22,0	49,8
Intermediário	64,8	38,8	63,8	39,7
Adequado	10,3	2,8	9,3	3,3
Total	100,00	100,00	100,0	100,0

Fonte: Relatório Nacional Saeb 2003, 2006 p. 47-48.

Um dos fatores que determina este desempenho é o trabalho precoce, sendo que quase 27% dos alunos da 8ª série trabalhavam. Em consequência da distorção série/idade estes alunos chegam ao final do Ensino Fundamental com idade acima de 14 anos e devido a sua situação sócio-familiar precisam se inserir no mercado de trabalho.

Portanto, programas paralelos como de Alimentação Escolar, Material Didático, Transporte Escolar, Saúde do Escolar, enfim, interligando diferentes políticas sociais, são fundamentais para o acesso e permanência e para a busca da qualidade.

5.1.3 Ensino médio

Com duração mínima de três anos, o Ensino Médio tem como finalidade o aprofundamento do ensino, a preparação básica para o trabalho e a cidadania, o aprimoramento do educando como pessoa humana e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos. O Ensino Médio

poderá, inclusive, preparar para o exercício de uma profissão técnica, mas compreendendo a formação geral do educando.

Faz-se importante mencionar a alteração feita no texto constitucional pela Emenda Constitucional – E.C. nº. 14/96, que modifica a responsabilidade do Estado perante o Ensino Médio. O art. 208, II, da Constituição Federal, em sua redação original, previa a extensão da obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Fundamental ao Ensino Médio. A E.C. mencionada alterou a redação deste artigo, que passa prever a progressiva universalização do Ensino Médio.

Segundo Veronese (2006, p.92), enquanto grande parte dos países debate a importância de se estender a obrigatoriedade do número de anos de estudo, “(...) o Brasil emenda sua Constituição para desonerar o Estado da obrigação de oferecer ensino médio gratuito, adotando um texto constitucional excessivamente generalista que dificulta a luta pela expansão da rede pública de ensino médio”.

Apesar do aumento de 131% do número de vagas do ano 1991 para 2002, devido ao aumento no acesso ao Ensino Fundamental que gerou pressão positiva para este quadro, somente 33,3% da população de 15 a 17 anos estava efetivamente matriculado no Ensino Médio em 2000, enquanto quase 50% permaneciam no Ensino Fundamental (AMPED, 2004). Dos 8.398.008 alunos matriculados, aproximadamente 53% não estavam na série adequada para sua idade⁵⁴.

Os dados do Relatório Nacional do SAEB 2003 reafirmam o já dito sobre a qualidade da educação brasileira.

Tabela nº. 08: Percentual de alunos da 3ª série no Brasil nos estágios de construção de competências em				
Estágio	2001		2003	
	Língua portuguesa	Matemática	Língua portuguesa	Matemática
Muito crítico	4,9	4,8	3,9	6,5
Crítico	37,2	62,6	34,7	62,3
Intermediário	52,5	26,6	55,2	24,3
Adequado	5,3	6,0	6,2	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Relatório Nacional Saeb 2003, p. 50- 51

⁵⁴ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Relatório Nacional 2001, p. 7.

Em 2001, apenas 6,0% dos estudantes do 3º ano do Ensino Médio reuniam habilidades Adequadas em Matemática, sendo que 26,6% situavam-se na condição de apresentar algumas habilidades de interpretação de problemas, porém insuficientes ao exigido na 3ª série e 62,6% não chegavam nem a este patamar, ficando no estágio Crítico. Isto significa que “desenvolvem algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguem transpor o que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica, estando, portanto, muito aquém do exigido para a 3ª série do ensino médio [...]”. (RELATÓRIO NACIONAL SAEB, 2003, p. 51)

Conforme o quadro acima, a situação não se alterou significativamente para o ano 2003 nos estágios Crítico e Intermediário. Houve uma melhora em apenas 0,9% no estágio Adequado, porém um aumento de 1,7% para o estágio Muito Crítico.

Essa situação alarmante também é evidente na Língua Portuguesa, onde 52,5% dos estudantes ficavam no nível Intermediário, com razoável capacidade de leitura, mas abaixo do desejado, 37,2% tinham habilidades incompatíveis com o almejado, ou seja, não eram bons leitores, lendo apenas textos narrativos e informativos simples, e somente 5,3% dos estudantes tinham nível Adequado à 3ª série do Ensino Médio. Diferentemente de Matemática, os índices de competências na Língua Portuguesa tiveram ligeira melhora. Os percentuais de Muito Crítico e Crítico de 2001 e 2003 somados mostraram uma variação positiva de 3,5% e o estágio Adequado aumentou 0,9%. No entanto, não é aceitável naturalizar o índice de 55,2% para o estágio Intermediário, mesmo que tenha melhorado em 3,0% em dois anos.

Aliás, não é aceitável naturalizar nenhum destes índices. Estar matriculado é apenas parte da efetivação do direito, ele realmente se concretiza com o acesso a qualidade.

Assim, fica evidente que as metas, para expansão e melhoria da qualidade, são urgentes tanto para corrigir a distorção série/idade quanto para atender o volume dos alunos egressos do Ensino Fundamental que se universalizou.

As etapas da Educação Básica estão assim dispostas:

Etapas		Duração	Idade
Educação Infantil	Creche	3 a 4 anos	0 a 3 anos
	Pré-Escola	2 ou 3 anos	4 e 5/6 anos*
Ensino Fundamental		8 ou 9 anos	6/7 aos 14 anos*
Ensino Médio		3 anos	15 aos 17 anos

Quadro nº. 11: Etapas da Educação Básica

*A variação deve-se ao período de adaptação à Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que aponta a obrigatoriedade da Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos, e o prazo até 2010 para que os sistemas de ensino se adaptem.

5.1.4 Educação Superior

Mesmo não estando incluída entre a demanda educacional do segmento estudado (crianças e adolescentes) é necessário pontuá-la, pois alguns municípios realizam investimento na Educação Superior, podendo inclusive estar em prejuízo com outras modalidades de ensino.

A Educação Superior tem por finalidade, entre outras, formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento abrangendo os cursos seqüenciais, de graduação, de pós-graduação e/ou de extensão. Deve ser ministrada em instituição de ensino superior, pública ou privada, com variados graus de abrangência ou especialização e tem quatro funções essenciais: formar profissionais; oferecer educação em nível avançado; realizar estudos, pesquisas e investigação científica, voltados para o desenvolvimento e funcionar como instituição social.

5.1.5 Educação de Jovens e Adultos

Esta modalidade tem como público alvo jovens e adultos que não tiveram acesso ou oportunidade de concluir os estudos no tempo regular de escolarização. É, portanto imprescindível levá-la em consideração, pois além de ter como possível público parte

do segmento estudado, os adolescentes entre 15 e 18 anos, revela o tamanho do problema da evasão escolar de nosso país⁵⁵.

As diretrizes Curriculares Nacionais da Educação de Jovens e Adultos destacam a função reparadora e, ainda, a sua função de suprimento, ou seja:

[...] além da EJA representar o passaporte de entrada nos circuitos dos direitos civis pela restauração de um direito negado no tempo próprio, representa, igualmente a oportunidade de o cidadão aportar à educação escolar para se ressituar no contexto do progresso humano, o que supõe compreender que “a alfabetização concebida como um conhecimento básico, necessário a todos, num mundo em transformação é uma habilidade primordial em si mesma e um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades, além de ser um requisito básico para a educação continuada durante a vida.” (Declaração de Hamburgo, 1977). (CARNEIRO, 1998 p. 55)

É necessário levar em consideração ser o público alvo jovens e adultos fora da idade escolar regular, assim se faz necessário diferentes abordagens pedagógicas que incluam conteúdos, metodologias, estrutura de organização e processos de avaliação diferenciados, respeitando o perfil cultural e psicossocial deste aluno, para que este não apenas chegue a escola, mas nela permaneça.

5.1.6 Da Educação Especial

A partir dos anos 90, um novo paradigma concebeu a educação das crianças e adolescentes com necessidades especiais no movimento amplo de Educação para Todos. Isso significava direito a educação e, para além disso, significava que todas as escolas deveriam acolher a todos, incluindo as pessoas com deficiência e demais grupos marginalizados. Rompe com força no país o discurso da Educação Inclusiva, se opondo a realidade anterior, onde grande parte das crianças e adolescentes com necessidades especiais, que procuravam atendimento educacional, o encontrava na

⁵⁵ A PNAD mostra que a taxa de analfabetismo encontrada para as pessoas de 15 anos e mais, em 2006, foi de 10,5%, o que corresponde a 14,4 milhões de indivíduos. O analfabetismo entre jovens de 15 a 24 anos de idade, em 2006, reduziu-se bastante, chegando a 5,8%.

maioria das vezes, na iniciativa privada, filantrópica ou assistencial⁵⁶. O Estado pouco responsabilidade assumia para com essa demanda.

A LDB regulamentou o que a Constituição já havia preconizado em seu art. 208, III: “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

Sendo que, educandos com necessidades especiais são aqueles que:

Art. 5º [...] durante o processo educacional, apresentarem:

I - dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em dois grupos:

a) aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica;

b) aquelas relacionadas a condições, disfunções, limitações ou deficiências;

II - dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos, demandando a utilização de linguagens e códigos aplicáveis;

III - altas habilidades/superdotação, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente conceitos, procedimentos e atitudes.” (RESOLUÇÃO CNE/CEB nº. 2, de 11 de Fev. de 2001).⁵⁷

É clara, portanto, a necessidade de atendimento especializado levando-se em conta suas particularidades assim garantindo a educação de qualidade a que tem direito.

Por educação especial, modalidade da educação escolar, entende-se um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados

⁵⁶ Algumas instituições figuram entre as que mais contribuíram para o desenvolvimento deste atendimento: Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais – Apae’s, Sociedade Pestalozzi, Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais de Integração Social e de Defesa da Cidadania - Febiex.

⁵⁷ Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica nº. 2, de 11 de Fevereiro de 2001, Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.

Art. 6º Para a identificação das necessidades educacionais especiais dos alunos e a tomada de decisões quanto ao atendimento necessário, a escola deve realizar, com assessoramento técnico, avaliação do aluno no processo de ensino e aprendizagem, contando, para tal, com:

I - a experiência de seu corpo docente, seus diretores, coordenadores, orientadores e supervisores educacionais;

II - o setor responsável pela educação especial do respectivo sistema;

III - a colaboração da família e a cooperação dos serviços de Saúde, Assistência Social, Trabalho, Justiça e Esporte, bem como do Ministério Público, quando necessário.

institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica. (RESOLUÇÃO CNE/CEB nº. 2, de 11 de Fev. de 2001)

Portanto, é necessário frisar que a Educação Especial não é um nível da educação, algo a parte, mas uma modalidade desta. Todas as crianças têm direito a educação, a lei não especifica nenhuma particularidade de condição para essa universalização. Assim, todas as crianças e adolescentes portadoras de necessidades especiais têm o direito a esta Política Pública e as escolas devem acomodar a todas independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, lingüísticas ou outras.

Tais condições geram uma variedade de diferentes desafios aos sistemas escolares, inclusive ameaçando o direito de que crianças e jovens com necessidades educacionais especiais devam ser incluídas em instituições escolares construídas para a maioria das crianças. Aliás, o mérito de tais escolas inclusivas não reside somente no fato de que elas sejam capazes de prover uma educação de qualidade a todas as crianças, mas seu estabelecimento é um passo importante no sentido de modificar atitudes discriminatórias e de desenvolver uma 'sociedade inclusiva'.

Tabela nº. 09:

Matriculas da Educação Especial									
		2002		2003		2004		2005	
		Total	Fundam.	Total	Fundam.	Total	Fundam.	Total	Fundam.
Brasil	Total	337.897	175.413	358.898	189.867	371.383	201.375	378.074	202.761
Brasil	Estadual	76.762	51.414	76.013	53.138	71.546	49.045	65.206	43.786
Brasil	Federal	788	507	721	449	747	449	922	530
Brasil	Municipal	57.054	39.930	62.341	43.837	64.418	47.013	68.183	50.109
Brasil	Privada	203.293	83.562	219.823	92.443	234.672	104.868	243.763	108.336

Fonte: Censo Escolar 2005 – INEP

Tabela nº.: 10

Número de Matrículas de Alunos Portadores de Necessidades Educacionais Especiais em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, por Tipo de Necessidade Educacional Especial em 30/3/2005												
	Matrículas de Alunos Portadores de Necessidades Educacionais Especiais											
	Total	Cegueira	Baixa Visão	Surdez Severa ou Profunda	Surdez Leve ou Moderada	Surdo-cegueira	Física	Mental	Autismo	Síndrome de Down	Múltipla	Condutas Típicas
Brasil	378.074	5.189	6.866	28.293	6.769	585	13.939	205.184	7.123	27.049	55.599	21.478

Fonte: Censo Escolar 2005 – INEP

Infelizmente os dados oficiais, apesar de imprecisos, desmascaram o baixo atendimento e atestam o caráter segregacionista deste.

Dos 378.074 alunos matriculados em 2005, 301.586 estavam em Escolas Exclusivamente Especializadas e 76.488 em Classes Especiais de Escola Regular. Segundo Anced (2004), em 2002 dos 6.795 estabelecimentos de Educação Especial catalogados, somente 2.317 estavam vinculados as redes municipais, o que demonstra que a maioria dos 5.000 municípios brasileiros não ofereciam estes serviços. O que podemos entender por 'escolas exclusivamente especializadas' é propriamente o ensino privado, na sua maioria filantrópica, beneficente ou comunitária, mantidas em parte com Orçamento Público repassados pelos governos. Estas instituições se diferenciam das escolas regulares por atenderem exclusivamente alunos com necessidades especiais, e apesar de não questionarmos a qualidade do atendimento, é necessários frisar que esta prática não corresponde ao principio da inclusão nas escolas regulares.

E mesmo considerando o avanço da inclusão, há algumas crianças e adolescentes que dificilmente se beneficiam do atendimento educacional ofertado nas escolas regulares. São na maioria alunos com maior grau de comprometimento e menor independência, as crianças na idade de freqüentarem a Educação Infantil, alunos acima de 10 anos cuja defasagem série-idade implica na difícil convivência com alunos menores e os alunos com mais de 14 anos que necessitam do atendimento no Ensino Médio ou na Educação de Jovens e Adultos que são geralmente oferecidos no período noturno.

Também observamos a necessidade urgente de interligar diferentes políticas de atendimento à criança e ao adolescente buscando garantir a efetiva qualidade da inclusão.

A escola tem que dar respostas educacionais e igualdade de oportunidades a todos, favorecendo o desenvolvimento, a aprendizagem e a socialização de seus alunos, pois a incondicionalidade da inclusão de todos os alunos na escola regular significa materializar princípios de cidadania e garantia de direitos.

5.1.7 A responsabilidade de cada esfera governamental

A LDB determina que as três esferas de governo devam organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, cabendo a União à coordenação desta política nacional.

Em linhas gerais a organização da educação nacional incumbe:

1. a União de elaborar o Plano Nacional de Educação,
 - *organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do Sistema Federal de Ensino e dos Territórios,
 - *exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, Municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário a escolaridade obrigatória, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades educacionais⁵⁸;
2. os Estados de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino,
 - *elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios,
 - *definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das

⁵⁸ LDB, art. 9.

responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público,

*assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio⁵⁹;

3. os Municípios de organizarem, manterem e desenvolverem os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os as políticas e planos educacionais da União e dos Estados⁶⁰,
 - *oferecerem Educação Infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal a manutenção e desenvolvimento do ensino, podendo os municípios optarem por integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica⁶¹;
4. ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e Municípios (LDB art. 10, parágrafo único).

Assim, segundo os artigos 16, 17 e 18 da LDB, o Sistema Federal de Ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação;

os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

⁵⁹ LDB, art. 10.

⁶⁰ A lei determina a elaboração de Planos Nacionais e Estaduais de Educação, mas é omissa a necessidade de Planos Municipais. Segundo Carneiro (1998, p.72) isso é injustificável já que é no espaço municipal que de fato as populações se organizam. Para ele, a não exigência do Plano Municipal reflete uma visão preconceituosa do legislador quanto as possibilidades de cada comunidade construir seu próprio projeto educacional. Esta lacuna foi corrigida com o PNE art. 2º que determina a elaboração de planos municipais em consonância com o nacional.

⁶¹ LDB, art. 11.

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino;

e os sistemas municipais compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III - os órgãos municipais de educação.

5.1.8 Gastos e financiamento na Educação

Os indicadores nacionais apontam que, atualmente, das crianças em idade escolar, 3,6% ainda não estão matriculadas⁶². Entre aquelas que estão na escola, 21,7% estão repetindo a mesma série e apenas 51% concluirão o Ensino Fundamental, fazendo-o em 10,2 anos em média.

Esses números demonstram que apesar da universalização empreendida pela política de educação nas últimas décadas, estamos distantes de efetivar uma política educacional de qualidade no Brasil e mais uma geração fica privada das mais elementares condições para o exercício da cidadania e preparação para a profissionalização.

Segundo Carneiro (1998, p.64),

[...] depois de realizar estudos comparativos com outros países, a partir dos investimentos atuais do Governo Federal com educação (5% do PIB), o relator do Substitutivo que resultou no PNE aprovado concluiu que, para cumprir as metas previstas, os gastos com educação deveriam ser ampliados em R\$ 20 bilhões de reais/ano, o que levaria o Brasil a investir 7% do seu PIB em educação.

Faltam recursos? Bem, a pergunta pode até merecer um 'sim' como resposta, mas não explica tudo. O fato é que além da necessidade de investir mais na área, também se investe mal. Para além dos desperdícios na aplicação dos recursos, há

⁶² MEC/INEP/Censo 2002.

significativos desvios através do descumprimento dos dispositivos constitucionais que disciplinam a aplicação de verbas públicas na educação.

A educação é uma das poucas áreas a qual existe vinculação de fundos públicos. Esta vinculação vem sendo instituída desde a Constituição de 1934, salvo períodos de vigência da Constituição de 1937 e de 1967, períodos de governos ditatoriais.

Na Constituição atual, a determinação é que a União aplique no mínimo 18% da receita de impostos e os Estados, Municípios e Distrito Federal nunca menos que 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE⁶³. Quanto a este índice mínimo a ser aplicado pelos Estados, DF e Municípios, a LDB no art. 69 realizou uma correção na Constituição permitindo a estes entes a ampliação do índice mínimo de acordo com o que consta em suas Constituições e Leis Orgânicas respectivamente, claro nunca menos que 25%. A exemplo, na Constituição do Estado de São Paulo em seu art. 255, o mínimo fixado é de 30% e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que prevê um mínimo de 35%. A Constituição do Estado de Santa Catarina no seu art. 167 prevê o mínimo de 25% de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do seu Sistema de Ensino.

Esta vinculação, ou seja, este percentual mínimo, acrescido das demais receitas vinculadas à educação (como Salário-Educação) formam a despesa definida como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE, que não podem ser confundidas com despesas das Secretarias de Educação, nem com o conceito orçamentário, segundo Lei nº. 4320/64⁶⁴, de 'Função Educação e Cultura', que vigorou nesta lei até 1999 ou de 'educação' em geral, que passou a vigorar em 2000 com as alterações da Lei.

Segundo Castro (2001, p. 16)

[...] no que diz respeito aos resultados da vinculação, observa-se que, apesar da opinião da maioria dos economistas sobre rigidez e engessamento na gestão orçamentária e financeira do Governo, esse mecanismo foi, de fato, uma forma de proteção à área de educação

⁶³ C.F., art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁶⁴ Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

que garantiu, mesmo nas crises econômicas mais graves, um mínimo de recursos para o setor [...] a vinculação foi um dos principais determinantes para os gastos do MEC terem subido de 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1980, para 1,9% do PIB, em 1989.

Outro detalhe da C.F. de 88 foi o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinou para os 10 primeiros anos da promulgação da Emenda, que 50% dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 devem ser aplicados pelo Poder Público na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino Fundamental, com objetivo de assegurar sua universalização e a remuneração condigna do magistério. Em 1996 a Emenda nº. 14 aumentou para 60 %.

A ausência de uma definição determinando a abrangência do que seria 'Manutenção e Desenvolvimento do Ensino' contribuiu para o desperdício e a irresponsabilidade de muitos recursos ao longo da história da educação. Administradores públicos, principalmente prefeitos, usaram os recursos para diferentes fins, como construção de pontes, viagens de sua equipe, construção de muros para campos de futebol, banda de música para festas, enfim, toda a sorte de usos com o argumento de estarem a serviço e em benefício da 'educação'.

A LDB encarregou-se nos arts. 70 e 71, de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de MDE, de forma clara, buscando evitar interpretações desviantes.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.(grifo nosso)

Observa-se que os programas voltados ao atendimento da alimentação suplementar e a assistência à saúde do aluno não podem ser entendidos como enquadrados no conceito de MDE, porém o Poder Público não pode recorrer a Lei específica para deixar de oferecer tais programas, pois a C.F., Lei maior, no artº. 212 é clara ao determinar que estes programas “serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.”

Ainda segundo Castro (EM ABERTO, 2001, p.15) outra questão importante, foi o estabelecimento pela C.F., e posteriormente da LDB, de critérios restritivos na destinação de recursos ao setor privado. A C.F. previa a possibilidade somente para as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, com algumas restrições quanto a comprovação da finalidade não-lucrativa, aplicação dos excedentes financeiros em educação e a destinação de seu patrimônio, no caso de encerramento de atividades. Além disso, permitia que os recursos fossem destinados a bolsas de estudos e a atividade de extensão e pesquisa universitárias. A LDB ampliou as restrições introduzindo a necessidade de prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos e impedindo que essas instituições distribuíssem resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio. Além disso, continuou

permitindo que os recursos fossem destinados a bolsas de estudos para a Educação Básica, ou seja, Ensino Fundamental, Médio e a Educação Infantil.

Os principais recursos que financiam o ensino público podem ser subdivididos, segundo Carneiro (1998, p.175), em quatro fontes de origem.

1. Constitucional ampla que foca a receita de impostos: é aquela decorrente dos tributos arrecadados por cada uma das esferas administrativas públicas.
2. Constitucional restrita: trata-se de uma contribuição social criada em 1964, com o objetivo de “suplementar as despesas pública com a educação elementar”, conhecido como salário-educação.
3. Constitucional compensatória: é constituída dos incentivos fiscais. São mecanismos de amortização de impostos ou de isenção fiscal.
4. Fontes alternativas: são oriundas de legislação emergente, como impostos especiais criados em caráter provisório.

Podemos dizer que o maior montante dos recursos é de base orçamentária, oriundos da receita de imposto das três esferas de governo. O outro montante do recurso vem das receitas de base extra-orçamentária, proveniente de contribuições sociais ou incentivos fiscais, especialmente do Salário-educação. Existe ainda recurso externo proveniente, sobretudo, do BID e do BIRD e das organizações não governamentais.

A União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do Sistema Federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Os Estados somam os recursos que recebem da União aos de suas fontes. Já os Municípios recebem recursos da União e dos Estados que somados aos seus próprios, mantém seus sistemas de ensino. Observa-se nesse regime de financiamento o sistema de colaboração que determina a Constituição.

É importante considerar que a parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos Municípios, não será considerada, para efeito de calculo receita do governo que a transferir (LDB, art. 69).

Segundo Carneiro (1998, p.175) a questão dos recursos financeiros da educação básica brasileira foi um dos pontos que mais evoluíram nos últimos anos. Houve mudanças na Constituição, nas legislações decorrentes e nos critérios de despesa com educação nos Estados e Municípios através do Fundef.

5.1.9 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)⁶⁵

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 14, de setembro de 1996. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

De acordo com o Manual de Orientação sobre o Fundef, publicação do MEC (2004), a maior inovação do Fundef consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental público no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de Ensino Fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os governos municipais.

O Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios estados e municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE.
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº. 87/96).

⁶⁵ O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou dia 20 de junho de 2007, a Lei nº. 11494/2007 que regulamenta o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em vigor desde o dia 1º de janeiro, por medida provisória, o novo fundo substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundeb se estenderá até 2021.

- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPlexp.

Além desses recursos, entra na composição do Fundef, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano onde este valor *per capita* não for alcançado.

São destinatários dos recursos do Fundo os estados e municípios que atendem alunos do Ensino Fundamental em suas respectivas redes de ensino público. Não são computadas, para efeito da distribuição dos recursos, as matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola) e no Ensino Médio (antigo 2º grau), nem do Ensino Supletivo, em qualquer nível.

Os valores devidos a cada estado e a cada município são calculados levando-se em consideração o montante de recursos que formam o Fundo no âmbito de cada estado e o número de alunos do Ensino Fundamental (regular e especial) atendidos pelo estado e pelos municípios, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo MEC.

Em 1998 e 1999, os coeficientes de distribuição dos recursos foram definidos de acordo com o total de alunos do Ensino Fundamental regular. A partir do exercício de 2000, o critério de definição foi modificado, de forma que o cálculo é realizado tomando-se como referência:

- O quantitativo de matrículas no ensino fundamental regular (1ª a 4ª e 5ª a 8ª série) e na modalidade Educação Especial.
- O valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os segmentos da 1ª a 4ª e da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental regular e todas as séries do Ensino Fundamental na modalidade especial.
- O diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado para o segmento da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular e todas as séries da Educação Especial, e o da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular.

O total de recursos do Fundef em 1998 (ano de sua implantação) foi de R\$ 13,2 bilhões, e nos três últimos anos evoluiu de R\$19,9 bilhões em 2001, para R\$ 22,9 bilhões em 2002 e R\$ 25,2 bilhões em 2003.

A Lei nº. 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado ao governo estadual e aos governos municipais localizados nos estados

onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do Ensino Fundamental (redes estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo. Para 1997 esse valor foi estabelecido pela própria lei que regulamentou o Fundef (Lei n.º 9.424/96). Em 1998 passou a ser fixado por meio Decreto Federal e, a partir de 2000, a fixação passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série e Educação Especial.

Ano	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro Séries finais zona urbana	Quatro Séries finais - rural e Ed. especial zonas urbana e rural	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei n.º 9.424, de 24.12.1996
1998	315,00							Dec. n.º 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00							Dec. n.º 2.935, de 11.01.1999
2000		333,00	349,65					Dec. n.º 3.326, de 31.12.1999
2001		363,00	381,15					Dec. n.º 3.742, de 01.02.2001
2002		418,00	438,90					Dec. n.º 4.103, de 24.01.2002
2003		462,00	485,10					Dec. n.º 4.861, de 20.10.2003
2004		564,63	592,86					Dec. n.º 5.299, de 07.12.2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. n.º 5.374, de 17.02.2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. n.º 5.690, de 03.02.2006

Quadro n.º. 12: Valores Fundef - 1997 a 2006
Fonte: MEC

Critérios de utilização dos recursos do Fundef

Os recursos do Fundef devem ser empregados exclusivamente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental público, particularmente, na valorização do seu magistério, devendo ser aplicados de modo que:

- O **mínimo de 60%** seja destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental público (regular, especial,

indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos)⁶⁶. É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e aos formal e legalmente contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

• O **restante dos recursos** (de até 40% do total) seja direcionado para despesas diversas consideradas como de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº. 9.394/96 (LDB). Esse conjunto de despesas compreende de forma mais detalhada:

a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação – estão contemplados nesse grupo as despesas realizadas com:

- habilitação de professores leigos;
- capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício no Ensino Fundamental público) por meio de programas de formação continuada;
- remuneração dos profissionais do Ensino Fundamental que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa do Ensino Fundamental público;⁶⁷

b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados às escolas ou órgãos do sistema de ensino;

⁶⁶ Compreendendo os professores e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em efetivo exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino.

⁶⁷ O(a) Secretário(a) Estadual ou Municipal de Educação (ou dirigente de órgão equivalente) não deve ser remunerado(a) com recursos do Fundef (a atuação destes dirigentes não se limita, necessariamente, ao ensino fundamental). Da mesma forma, não poderão ser remunerados os profissionais que atuam na assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica oferecida aos alunos do Ensino Fundamental.

- ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de Ensino Fundamental;
- aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de Ensino Fundamental público (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.);
- manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.);
- reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.) do sistema de Ensino Fundamental.

c) uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino

- aluguel de imóveis e de equipamentos;
- manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos);
- conservação das instalações físicas do sistema de Ensino Fundamental;
- despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, etc.

d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino

- levantamentos estatísticos (relacionados ao sistema de ensino), objetivando o aprimoramento da qualidade e à expansão do atendimento no Ensino Fundamental;
- organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao Ensino Fundamental.

e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino

- despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento do Ensino Fundamental, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do

material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.).

f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas

- ainda que na LDB esteja prevista esta despesa, ocorrência comum no Ensino Superior, ela não poderá ser realizada com recursos do Fundef, cuja vinculação é exclusiva ao Ensino Fundamental público, integralmente gratuito, como garantia constitucional a todos os cidadãos.

g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima

- quitação de empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em educação (financiamento para construção de escola municipal).

h) aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar

- aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola - livros, atlas, dicionários, periódicos, etc., lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas, etc.);

- aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos do Ensino Fundamental na zona rural⁶⁸.

- manutenção de veículos utilizados no transporte escolar, garantindo-se tanto o pagamento da remuneração do(s) motorista(s), quanto os produtos e serviços necessários ao funcionamento e conservação desses veículos.

IMPEDIMENTOS DE USO DOS RECURSOS DO FUNDEF

Considerando-se a exclusividade de uso da parcela mínima de 60% do Fundef, para remuneração do magistério, deduz-se que essa parcela de recursos **não** pode ser destinada ao pagamento de:

⁶⁸ A locação de veículos, para o transporte de alunos da zona rural pode ser adotada, desde que essa solução se mostre mais econômica e o(s) veículo(s) a ser(em) locado(s) reúna(m) as condições necessárias a esse tipo de transporte, de forma idêntica às exigências a serem observadas em relação aos veículos próprios.

- integrantes do magistério em atuação em outros níveis de ensino (Educação Infantil, Ensino Médio ou Superior);
- inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado no Ensino Fundamental;
- pessoal da educação que não seja integrante do magistério, como pessoal de apoio e/ou técnico-administrativo;
- integrantes do magistério que, mesmo em atuação no Ensino Fundamental público, estejam em desvio de função, ou seja, em exercício de funções que não se caracterizam como funções de magistério (exemplo: secretária da escola);
- integrantes do magistério que, mesmo em atuação no Ensino Fundamental, encontram-se atuando em instituições privadas de ensino.

Quanto ao uso do restante dos recursos do Fundo (máximo de 40%), aplicam-se as proibições previstas no art. 71 da LDB⁶⁹.

A correta aplicação dos recursos do Fundef não isenta o Município de:

- destinar 15% das demais receitas de impostos e transferências, não incluídas no Fundo, à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental (Emenda Constitucional nº. 14/96); e
- aplicar, no mínimo, 25% das receitas de impostos e transferências na educação (art. 212 da Constituição Federal).

⁶⁹ Conforme transcrito na página 100.

5.2 Assistência Social, Justiça e Cidadania

A Constituição Federal na Seção IV, art. 203, e a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei nº. 8.742/1993, definem que

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. *(grifo nosso)*

Ou seja, suas ações são voltadas à garantia de direitos de proteção, no entanto, não são direcionadas ao universo da população, mas aos segmentos que dela necessitam por se encontrarem vulnerabilizados, em condições de carência, exclusão ou risco pessoal ou social.

Para realizar este atendimento as políticas de Assistência Social serão promovidas em integração às demais políticas setoriais tendo como diretrizes a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política em cada esfera do governo⁷⁰.

Para o segmento das crianças e adolescentes, o Estatuto é bem claro em relação a este atendimento:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas;

⁷⁰ LOAS, art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III – serviço especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abusos, crueldade e opressão;

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A Lei, desta forma, garante **a todas as crianças e adolescentes** o direito a vida saudável e ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades, mas, sabemos o quanto isto está longe da nossa realidade.

Assim, as políticas de Assistência Social, direcionam seu atendimento aos que ‘dela necessitem’ também no caso das crianças e adolescentes, ou seja, as que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Todos os dias convivemos com fatos que atestam o não cumprimento da Lei e o desrespeito aos direitos, desmascarando a situação através dos números e dados, sendo que para algumas crianças e adolescentes, o desrespeito beira a situação da negligência. Basta constatar que das 3,2 milhões de crianças que completaram 1 ano de idade em 2005, **370 mil** não possuíam registro de nascimento e portanto, sequer tinham respeitado o direito a uma identidade jurídica.

As demandas são as mais variadas e não é coerente determinar graus de prioridade quando o assunto é a proteção social especial. Maus tratos, exploração sexual, trabalho infantil, dependência química, abandono, entre outras, são demandas que perpassam pelo atendimento de diferentes Políticas Públicas, mas tradicionalmente acabam vinculadas as políticas de Assistência Social e sua respectiva secretaria executiva.

Juntamente com a coordenação das políticas de Assistência Social também são comumente encontradas as ações referentes à Cidadania, como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e como consequência o Fundo da Infância e Adolescência. Sendo também comum encontrarmos sob a coordenação das Secretarias de Assistência Social, as políticas de atendimento relacionadas à área da Justiça como os Programas de Cumprimento de Medidas Sócioeducativas e de Medidas Protetivas. Prática mais recorrente nos municípios, que na sua maioria não

possuem uma Secretaria da Justiça e Cidadania a exemplo de vários estados e da União. Por conseguinte, é prática comum as rubricas orçamentárias referentes a estas ações estarem locadas na Secretaria de Assistência Social.

A Lei é muito generalista quanto a definição das responsabilidades pelo cumprimento das políticas assistenciais. Para os Municípios especifica:

LOAS, art. 15. Compete aos Municípios:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta Lei.

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

Parágrafo único. Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no artigo 227 da Constituição Federal e na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. (Estatuto da Criança e do Adolescente) *(grifo nosso)*

Desta forma, cabe ao município coordenar e aplicar a maioria das políticas referentes à assistência social como determina a lei, a começar pela instauração do Conselho de Assistência Social e seu Fundo, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e Fundo da Infância e Adolescência.

Os Fundos para a Infância e Adolescência devem existir nas três esferas de governo, vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos. As fontes de recursos do FIA devem estar discriminadas na Lei que o regulamenta. Dentre as origens e captações de recursos, destacamos as Dotações Orçamentárias do Executivo (transferência intragovernamental), Transferência Intergovernamental, Doações (pessoas físicas ou jurídicas, dedução do imposto de renda) e Rentabilidade de Aplicação (mercado financeiro).

Seus recursos devem ser aplicados de acordo com o 'Plano de Aplicação' aprovado pelo Conselho de Direitos, destinando-se a estruturação e fortalecimento do sistema de garantias dos direitos preconizados pelo Estatuto.

Quanto aos critérios para aplicação do Fundo, não existe consenso.

Algumas opiniões defendem que o Fundo não deveria ser utilizado para financiar Políticas Sociais Básicas, mas não excluem financiamento às Políticas de Assistência Social. O Estatuto regulamenta como destinação obrigatória apenas percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado⁷¹.

Por não existir clareza quanto à aplicação do mesmo, o Fundo acaba sendo visado por entidades públicas e privadas para implantação e manutenção de diferentes programas. Os critérios para seleção dos beneficiários não são claros, prevalecendo a negociação 'corpo a corpo' entre interessados e conselheiros. Os recursos que deveriam ser de domínio público passam a fazer parte de jogos clientelistas.

O Conanda em sua Resolução nº. 71, de 10 de junho de 2001, considera que o "Fundo Municipal existe para a garantia de execução dos programas de proteção e sócio-educativos. Se o Estatuto não manifesta preocupação quanto ao perfil da entidade, ou seja quanto aos seus fins: filantrópicos, sem fins lucrativos ou de utilidade pública, etc. os recursos do Fundo destinar-se-ão à execução de programas e não à manutenção de entidades, [...]". Isto inclui um grande número de atividades.

Esta falta de definição não fica restrita ao FIA. A manutenção dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares, também não tem definidas na Lei sua vinculação orçamentária a uma secretaria executiva ou mesmo Fundo específico.

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, instituído pelo Estatuto, constitui-se em um espaço privilegiado para o debate político e o exercício da gestão democrática. Por si só, não se consolida como um espaço com esta identidade. Depende, para alcançar os objetivos de deliberador, normatizador e

⁷¹ Eca, art. 260, §2º. Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonados, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.

controlador das políticas sociais, da presença da sociedade civil, principal interessada na efetivação desta instância de gestão participativa.

Já o Conselho Tutelar está previsto no Estatuto como um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”⁷².

Existem apenas no âmbito municipal, sendo que constará na Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao seu funcionamento⁷³. Seus membros somam um total de cinco por conselho tutelar e são escolhidos pela comunidade local. O cargo de conselheiro constitui serviço público relevante, e embora o Estatuto estabeleça isto, não há unanimidade sobre a forma e montante da remuneração e sobre a inserção do conselheiro no quadro funcional público. Uns são pagos pelo Fundo da Infância e Adolescência, outros pela Tesouraria da Prefeitura.

O Conselho, no mínimo um por município, recebe denúncias, fiscaliza, faz atendimento direto, bem como encaminha soluções para os casos em que os direitos de crianças e adolescentes estão sendo desrespeitados. São encaminhadas também soluções, para crianças a que tenham sido atribuídas a prática do ato infracional, assim como o atendimento aos pais ou responsáveis por crianças e adolescentes em risco social ou/e pessoal⁷⁴.

A criação do Conselho Tutelar contribui para a consolidação da Doutrina de Proteção Integral, pois 'despolícia' e 'desjurisdicia' a questão da criança e do adolescente, quando violados nos seus direitos. Cabe ao governo municipal a manutenção do órgão, que compõe parte do conjunto das estruturas preconizadas pelo Estatuto para exercer função de caráter executivo, com vistas no cumprimento das Políticas de Atendimento, segundo a 'Doutrina de Proteção Integral'.

⁷² Eca, Título V, cap. 1, artigos 131 a 140.

⁷³ Eca, art. 134 § único.

⁷⁴ O ECA estabelece que haja, no mínimo, um Conselho Tutelar por município, composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, no entanto, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em sua Resolução nº. 75/01 de 22/10/2001 que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, recomenda a criação de um Conselho Tutelar para cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade.

Nota-se uma clara distinção entre as atribuições do CMDCA e do Conselho Tutelar. O primeiro atua na elaboração, fiscalização e deliberação das políticas de atendimento as crianças e aos adolescentes, enquanto o Conselho Tutelar atua, através do atendimento direto, nos casos concretos de violação dos direitos.

No que diz respeito às crianças e adolescentes, estes direitos violados são os mais diversos.

Em 2006, segundo a PNAD, havia **5,1 milhões** de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade trabalhando no Brasil⁷⁵, destacando que 41,4 % estavam na atividade agrícola; 64,4% eram do sexo masculino; 59,1% eram pretos ou pardos; 94,5% eram alfabetizados e 19,0% não freqüentavam a escola.

Se separarmos o universo de análise e concentrarmos nas crianças entre 5 e 9 anos, encontramos aproximadamente 237 mil delas no trabalho infantil, sendo 69,8% meninos; crianças de cor preta ou parda sendo a maioria (63,7%); 44,3% não sabia ler e escrever e 6,9% não freqüentava a escola. Em média, estas crianças estavam sujeitas a uma carga horária semanal de 10,6 horas de trabalho, 58,1% era não-remunerado; 33,0% trabalhavam na produção para o próprio consumo; 0,6% eram trabalhador doméstico; 4,8% eram empregados; e 3,6% trabalhavam por conta própria.

237 mil crianças com idade entre 5 a 9 anos trabalhando!!!

Para combater este problema o principal programa de combate ao trabalho infantil no Brasil é denominado Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil – PETI, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. É um programa de transferência direta de renda do governo federal para famílias de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos envolvidos no trabalho precoce. As ações

⁷⁵ECA, Capítulo V - Do direito à profissionalização e à proteção no trabalho Art. 60* - É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz.

Art. 65 - Ao adolescente aprendiz, maior de quatorze anos, são assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários.

Art. 67 - Ao adolescente empregado, aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em entidade governamental ou não-governamental, é vedado trabalho: I - noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte; II - perigoso, insalubre ou penoso; III - realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social; IV - realizado em horários e locais que não permitam a freqüência à escola.

* O art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 20, de 16/12/1998, assim disciplina o trabalho de menores: "proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos."

envolvem o apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil; a concessão de bolsa à crianças e adolescentes em situação de trabalho; ações sócioeducativas; fiscalização; publicidade de utilidade pública; atualização do mapa de focos de trabalho infantil; e o apoio técnico à Escola do Futuro Trabalhador. Famílias, cujas crianças exercem atividades típicas da área urbana, têm direito à bolsa mensal no valor de R\$ 40,00 por criança. As que exercem atividades típicas da área rural recebem R\$ 25,00 ao mês, para cada criança cadastrada⁷⁶.

Em contrapartida, as famílias têm que retirar todas as crianças e adolescentes de atividades laborais e de exploração, matriculá-las na escola e manter frequência mínima nas atividades de ensino regular e nas Ações Sócioeducativas e de Convivência (Jornada Ampliada) no percentual mínimo de 85% da carga horária mensal.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2007, p.164), em março de 2005, 935.354 crianças foram atendidas pelo programa, totalizando R\$ 43.151.740,00 em benefícios.

Outro Programa também coordenado pelo MDS desde 2002, é o Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e a suas Famílias – Sentinela.

Atualmente o Programa Sentinela é o principal programa de atendimento para esta demanda. Efetiva-se por um conjunto de ações sociais especializadas dirigidas a crianças, adolescentes e famílias vítimas de violência sexual coordenadas por uma equipe de multiprofissionais. Foi estabelecido para atender à determinação da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da LOAS e faz parte do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Ele oferece um conjunto de procedimentos técnicos especializados para atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes vítimas de abuso ou

⁷⁶ O MDS considera como área urbana somente as capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes. Além da bolsa, o programa destina R\$ 20,00 nas áreas rurais e R\$ 10,00 nas áreas urbanas (por criança ou adolescente) à denominada Jornada Escolar Ampliada, para o desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, alimentação, ações esportivas, artísticas e culturais. Tais recursos são repassados aos municípios, a fim de que a gestão execute as ações necessárias à permanência das crianças e adolescentes na Jornada Escolar Ampliada. O Peti prevê, ainda, o repasse de recursos aos municípios, para que as famílias inscritas sejam contempladas com ações de Ampliação e Geração de Renda, consolidando, ainda mais, a erradicação do trabalho infantil.

exploração sexual, bem como seus familiares, proporcionando-lhes condições para o fortalecimento da auto-estima, superação da situação de violação de direitos e reparação da violência vivida.

Para a implantação do programa, o município deverá contar com diagnóstico mínimo sobre a situação de violência contra crianças, adolescentes e suas famílias; apresentar Plano de Ações Integradas de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, devidamente aprovado pelos Conselhos de Assistência Social e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; ter implantado e manter em funcionamento o Conselho Tutelar; ter demanda registrada nos Conselhos Tutelares, de preferência pelo Sistema de Informação para a Criança e o Adolescente; apresentar aprovação do Programa pelos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente; garantir, no Orçamento Público, a destinação de recursos próprios a Programas de Trabalho, Atividades ou Rubricas específicas para o financiamento das ações decorrentes dos Planos Municipais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.

Em março de 2005, o percentual de municípios no Brasil que tinham situação de risco e eram atendidos pelo Programa totalizava 94,4% de cobertura, e em Santa Catarina 96,9%, sendo alocados aproximadamente R\$ 2 milhões e R\$168.900,00 respectivamente⁷⁷ (MDS, 2007, p.143).

Para algumas crianças e adolescentes essas ações acontecem tardiamente e/ou não são suficientes para superar a situação de risco. Nestes casos, bem como em situações extremas como abandono, negligência, risco de morte, vivência de rua, orfandade, o procedimento para preservar a vítima é o abrigamento.

No Estatuto o Abrigo é considerado como uma medida de proteção, “provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para posterior colocação das crianças e adolescentes em família substituta, não implicando privação de liberdade”⁷⁸ e o mesmo determina quais são os princípios e critérios que devem orientar este atendimento:

⁷⁷ Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. São consideradas áreas de risco para efeito de ação prioritária do Programa Sentinela regiões que compreendam: capitais dos estados e Distrito Federal; grandes regiões metropolitanas; pólos turísticos; regiões portuárias; grandes entrepostos comerciais; entroncamentos rodoviários; zonas de garimpo e regiões de fronteira.

⁷⁸ Eca, art. 101 § único.

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII - participação na vida da comunidade local;
- VIII - preparação gradativa para o desligamento;
- IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Parágrafo único. O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

O Abrigo é um lugar que oferece proteção, uma alternativa de moradia provisória dentro de um clima residencial, com atendimento personalizado, em pequenas unidades, para pequenos grupos de crianças e adolescentes, propiciando a estes, a oportunidade de participar na vida da comunidade através da utilização de recursos como escolas, áreas de lazer, centros médicos, quadras esportivas.

Segundo o Plano Presidente Amigo da Criança 2004-2007, em 2003 havia quase 20 mil crianças e adolescentes vivendo em Abrigos que recebiam recursos do Governo Federal, sendo que eram minoria absoluta no universo do atendimento. Pode-se estimar que sejam mais de 100 mil os atendidos. Enquanto medida de proteção, o Abrigo em entidade deveria ser provisório e excepcional, mas isto não corresponde a realidade. Do total de abrigados nas instituições federais em 2003, 52,6% estavam submetidos à medida por mais de 2 anos⁷⁹.

Para os adolescentes com idade entre 15 a 17 anos o MDS coordena o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. O Agente Jovem tem como meta possibilitar o desenvolvimento pessoal, social e comunitário de adolescentes, a partir da capacitação teórica e prática, por meio de atividades que lhes favoreçam a permanência no sistema de ensino, enquanto os preparam para o mercado de trabalho. Está destinado a adolescentes que estejam em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social, prioritariamente aqueles que: a) participem ou tenham

⁷⁹ Ver SILVA, Enid Rocha Andrade da. **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA, 2004.

participado de outros programas sociais, como o da Erradicação do Trabalho Infantil; b) estejam sob medida protetiva ou sócioeducativa, ou delas tenham ingressado; c) tenham sido atendidos por programas de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. O MDS concede uma bolsa de R\$ 65,00, paga diretamente aos beneficiários durante o período de 12 meses. Para receber a bolsa mensal, é preciso que o adolescente esteja regularmente cadastrado e participe de, no mínimo, 75% do total de aulas na escola e das atividades previstas no Agente Jovem.

Em março de 2005 19,4% e 3,8% dos municípios do Brasil e de Santa Catarina foram respectivamente atendidos com um repasse de R\$ 6.878.595,00 e R\$ 60.000,00 segundo dados do MDS (2007, p.143).

No entanto, há uma parcela das crianças e adolescentes a que se destinam outras preocupações: o que deve ser feito no enfrentamento das situações de violência que envolve as crianças e os adolescentes quando estes são os atores do ato infracional?

Em relação a esta questão o Estatuto traz 25 artigos⁸⁰, refletindo a mudança do enfoque doutrinário da 'situação irregular' para a de 'proteção integral', e a mudança de método através da garantia à dignidade, da defesa plena, do contraditório, assinalando que "nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente"⁸¹. Quando verificada a prática do ato infracional, aplicarse-a as medidas sócioeducativas, levando "em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração"⁸², sendo que para as crianças corresponderão as medidas previstas no artigo 101⁸³ e para os adolescentes:

⁸⁰ Eca, arts. 103 a 128.

⁸¹ Eca, art. 106.

⁸² Eca, art. 112, § 1º.

⁸³ Eca, art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - abrigo em entidade;

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviços à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semi-liberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

Lembrando que a Lei considera penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos.

Quanto às entidades que realizarão este atendimento, a Lei é generalista, preservando o princípio da descentralização, municipalização e da divisão de responsabilidade com a Sociedade Civil.

A mudança de paradigma e a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente ampliaram o compromisso e a responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil por soluções eficientes, eficazes e efetivas para o sistema sócioeducativo e asseguram aos adolescentes que infracionaram, oportunidade de desenvolvimento e uma autêntica experiência de reconstrução de seu projeto de vida. (CONANDA, Sinase, 2006 p. 16)

Assim, tanto as entidades governamentais como as não-governamentais podem realizar este atendimento, procedendo à inscrição de seus programas junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

De acordo com o Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo – SINASE 2006, documento da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da

VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

República e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, o Brasil possui 25 milhões de adolescentes na faixa de 12 e 18 anos, o que representa, aproximadamente, 15% da população.

Tabela nº. 11: Regiões que informaram nº. de adolescentes em cadeias

Região	2004	2006
Nordeste	52	7
Centro-oeste	135	119
Norte	54	94
Sudeste	18	308
Sul	124	157

Fonte: Conanda. Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo – Sinase

Tabela nº. 12:

LEVANTAMENTO NACIONAL DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI - 2006

Região	Lotação Total	Internação				Internação Provisória				Semiliberdade			
		masculino		feminino		masculino		feminino		masculino		feminino	
		capacidade	lotação	capacidade	lotação	cap.	lot.	cap.	lot.	cap.	lot.	cap.	lot.
Sudeste	8.082	5.402	5.652	197	201	1.774	1.494	79	70	982	619	64	46
Nordeste	2.815	1.173	1.675	90	81	639	785	25	23	352	247	41	4
Centro-Oeste	1.192	1.097	781	120	55	256	256	12	2	154	98	0	0
Sul	2.277	1.024	1.316	33	36	475	821	21	19	151	82	7	3
Norte	1.083	640	637	80	35	235	269	35	7	191	127	24	8
Total	15.449	9.336	10.061	520	408	3.379	3.625	172	121	1.830	1.173	136	61

Período de coleta: de 01/08/2006 a 15/08/2006 - Levantamento realizado pela SPDCA/SEDH/PR em agosto de 2006 a partir de dados enviados pelos gestores estaduais.

Fonte: CONANDA. Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo – Sinase, 2006.

No âmbito do município, não há uma política obrigatória de investimentos e nem mesmo de iniciativas para assumir as ações nesta área. O problema se agrava, e diante dos números apresentados nestas tabelas, é possível perceber o quanto precisamos refletir sobre a ‘cultura prisional’ pois são recorrentes as campanhas pela redução da imputabilidade penal.

6 A DINÂMICA DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Neste capítulo analisaremos a dinâmica dos gastos dos OCAs municipais nas duas políticas selecionadas: **Educação e Assistência Social, Justiça e Cidadania**, para tanto se faz importante relembrar dois pontos. Primeiramente, o trabalho não teve como objetivo analisar os OCAs municipais particularmente. Devido ao tempo para realizar a pesquisa e ao volume de informações necessárias para proceder à análise particularizada dos Municípios, nos ativemos apenas a estudar a dinâmica do gasto municipal através do tratamento estatístico dos mesmos; sem caracterizar um estudo de caso, mas sim, procurando encontrar explicações relacionadas ao conjunto dos municípios.

O segundo ponto que merece destaque é a qualidade dos dados apresentados nas planilhas orçamentárias dos Municípios pesquisados, questão esta já detalhada no capítulo sobre a Metodologia. Alguns se limitam a construir as planilhas orçamentárias com dados muito generalizados, não desmembrando o gasto e deixando algumas ações ‘mascaradas’. Deste modo, em alguns Municípios não temos como captar metodologicamente esse detalhamento dos gastos, sendo mais evidente na área da Assistência Social, Justiça e Cidadania, quando, por exemplo, fica difícil afirmar que o Município não destina rubricas para as políticas de atendimento às crianças e adolescentes, já que os gastos podem estar embutidos nas Políticas de Atenção Básica ou no Fundo de Assistência Social.

Esse é um limite metodológico do trabalho, resultado do limite qualitativo do material de análise, que evidencia a invisibilidade que as políticas para atendimento das demandas das crianças e adolescentes ainda carregam e a necessidade de exigir a devida transparência dos gastos públicos. Quando o gasto não está explícito, as possibilidades dele não ser realizado com a ação a que se destina aumenta, já que a rubrica ‘oculta’ abre espaço para a ‘negociata’.

6.1 Análise do OCA - Educação

Uma vez sistematizados os dados dos gastos OCA-Educação na amostra estudada, estruturamos os seguintes procedimentos metodológicos (regularmente usados nos estudos e pesquisas do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas):

- a) Análise dos dados por nível e modalidade de educação: aqui utilizamos medidas estatísticas simples (média) e desvio padrão, pois o objetivo era observar com base em pontos percentuais, variações, tendências e proporções dos gastos;
- b) Análise por tamanho de Município: dividimos a amostra em três tamanhos de Município sendo: 01 até 20.000 mil habitantes, de 20.001 até 100.000 mil habitantes e acima de 100.000 habitantes. Este procedimento usual em estudos desta natureza permite observar a dinâmica e a proporção do fenômeno estudado, considerando a diferença e a própria identidade econômica social dos Municípios. Os Municípios menores apresentam características essencialmente rurais e, portanto, com demandas educacionais específicas. Os Municípios de porte médio têm como características, serem pressionados por fluxos migratórios, fato este que pressiona a oferta de serviços públicos e compromete a capacidade das administrações públicas municipais em responder com o mesmo nível de competência que outros Municípios. Os Municípios maiores por sua vez, possuem perfil econômico mais industrial e demandas educacionais mais exigentes. Ao mesmo tempo, é importante considerar a capacidade e infra-estrutura diferenciada por tamanho de Municípios, bem como a complexidade que assume as Políticas Públicas em cada um.
- c) Correlações: segundo Richardson (1999, p. 71), os estudos que procuram investigar a correlação entre variáveis são fundamentais para as Ciências Sociais, pois permitem constatar, simultaneamente, grande número de variáveis e, por meio de

técnicas estatísticas de correlação, explicar o grau pelo qual diferentes variáveis estão relacionadas, oferecendo ao pesquisador entendimento do modo pelo qual as variáveis estão operando. O estudo da correlação pode ainda indicar possíveis fatores causais que podem ser posteriormente testados em estudos experimentais. Assim, buscamos correlacionar gastos OCA-Educação com variáveis capturadas no Atlas/PNUD, sobre perfis sociais de famílias, indivíduos, bem como variáveis que expressam vulnerabilidade social e que poderiam ter vínculo com os níveis e modalidades de educação.

A partir desse referencial metodológico, construímos quatro modalidades de análise:

1. Análise do OCA-Educação e a média simples dos gastos por grupo de tamanho de Município
2. Análise do OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano
3. Análise do OCA-Educação e a variação do gasto por grupo de tamanho de Município
4. Análise do OCA-Educação *per capita* por grupo de tamanho de Municípios.

6.1.1 Análise do OCA-Educação e a média simples dos gastos por grupo de tamanho de Município:

Recorremos primeiramente às médias simples dos gastos OCA-Educação por ano, nível/modalidade de educação e tamanho de Municípios, obtendo os resultados conforme segue⁸⁴.

⁸⁴ Tabelas completas nos Apêndices B1 a B4.

Tabela nº. 13:

OCA/Realizado Educação - 2001				
Tamanho de município	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
01 – 20.000	9,53%	89,76%	0,50%	0,21%
20.001 – 100.000	15,01%	83,96%	0,48%	0,55%
>100.001	22,24%	77,43%	0,08%	0,25%

Tabela nº. 14:

OCA/Realizado Educação - 2002				
Tamanho de município	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
01 – 20.000	14,28%	84,52%	0,62%	0,58%
20.001 – 100.000	23,95%	74,67%	0,39%	0,99%
>100.001	26,71%	72,09%	0,06%	1,14%

Tabela nº. 15:

OCA/Realizado Educação - 2003				
Tamanho de município	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
01 – 20.000	14,06%	84,65%	0,79%	0,49%
20.001 – 100.000	23,01%	76,21%	0,08%	0,69%
>100.001	28,21%	70,39%	0,13%	1,28%

Tabela nº. 16:

OCA/Realizado Educação - 2004				
Tamanho de município	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
01 – 20.000	15,40%	83,28%	0,79%	0,53%
20.001 – 100.000	25,40%	74,07%	0,06%	0,47%
>100.001	27,34%	72,07%	0,07%	0,52%

Educação Infantil:

Observa-se que há uma crescente na média dos gastos com a Educação Infantil do grupo dos Municípios até 20 mil habitantes para o grupo dos Municípios maiores, sendo que, por repetir a dinâmica todos os anos e, portanto, ter uma regularidade, esta relação pode ser considerada válida.

Apontamos como uma das hipóteses para explicar este dado, o fator da urbanização dos Municípios maiores, que aponta a possibilidade de encontrarmos mais mulheres mães trabalhando fora de casa, assim influenciando na pressão pelo atendimento a esta demanda. O fato do segmento das crianças atendidas por este nível do ensino estar entre 0 e 6 anos dificulta, por serem muito pequenas e dependentes dos adultos, que as famílias recorram a outras soluções para suprir às suas necessidades de cuidados e educação. Além de ser um direito da criança, a Educação Infantil é um direito da família e exigência da vida atual, na qual a mulher trabalha e participa da vida social.

Outra hipótese refere-se ao cumprimento da Legislação, que determina ao município que primeiro universalize o Ensino Fundamental e somente após atender 100% desta demanda invista na Educação Infantil. No caso, as médias encontradas nas Tabelas acima, levam ao entendimento de que os Municípios maiores já conseguiram cumprir a etapa do pleno atendimento ao Ensino Fundamental, pois têm mais capacidade de mobilização e racionalização dos recursos e gastos destinados à educação, podendo passar para o atendimento da Educação Infantil.

Apesar de não buscarmos a individualização das análises, fica inevitável não chamarmos à atenção para a grande variação no gasto com a Educação Infantil. Se tomarmos como exemplo o caso dos Municípios pequenos em 2001, encontramos a variação de 0,0% em Rio Fortuna e 0,9% em São José do Cerrito, até 29,83 no Município de Schroeder. Nesse caso, uma hipótese é a de que haveria mais pressão para o atendimento da demanda em Schroeder por ser um Município considerado 'cidade dormitório', de Jaraguá do Sul, esta uma cidade de grande porte, pólo industrial e empregando parte da mão de obra oriunda de Schroeder. Já no caso dos Municípios citados que aplicam as menores rubricas, podemos buscar também nas suas características uma hipótese de explicação. Por serem os dois eminentemente

rurais a pressão para atendimento da demanda não seria tão forte, já que, a ausência da mãe para o trabalho não é tão característica e mesmo quando o faça, é provável que seja, na maioria dos casos, para o trabalho na agricultura familiar. Assim, podemos considerar a importância das características econômicas do Município, como o fator urbano *versus* rural, uma influência para a ampliação do atendimento na Educação Infantil.

A ausência de regularidade nos gastos com a Educação Infantil é recorrente em todos os níveis de tamanho de Município, bem como em todos os períodos. Em parte, isso é consequência da não obrigatoriedade por parte do Estado com a universalização desta demanda, e mais, uma consequência também da falta da vinculação obrigatória de um percentual de aplicação, diferentemente do que acontece no Ensino Fundamental.

Ensino Fundamental:

Ao inverso da Educação Infantil, no Ensino Fundamental a proporção de gastos é maior nos pequenos Municípios e diminui a medida que estes aumentam de tamanho.

É importante destacar aqui que o Ensino Fundamental já adquiriu status de direito inquestionável, estando vinculado às Políticas Federais (Fundef) e atrelada ao Princípio da Universalidade. Estes fatores resultam na relativa constância no perfil dos gastos, inclusive por tamanho do Município.

Ensino Médio:

Para o Ensino Médio, os dados revelam que os Municípios estão concentrando seus recursos no Ensino Fundamental e, logo após, para a Educação Infantil, como determina a Lei, possivelmente deixando o Ensino Médio sob a responsabilidade do Governo Estadual.

Educação Especial:

Quanto à Educação Especial, o fato que nos chamou a atenção foi o de que a maior média de gastos se encontra nos Municípios menores. Isso se repetiu em todos os anos, podendo ser considerado, portanto, como uma regularidade. Neste momento,

não vamos entrar no mérito do percentual de gasto nesta modalidade de ensino, pois o que queremos considerar é que os dados quebraram a falsa idéia de que a aplicação seria maior nos grandes Municípios por terem mais infra-estrutura e capacidade de gerenciamento.

Claro, não podemos deixar de considerar que a demanda e conseqüentemente o gasto com esta modalidade de educação é algo volúvel, pois o segmento atendido por ela não é fixo, como no caso do Ensino Fundamental que atende a todas as crianças e adolescentes. O gasto com a Educação Especial está vinculado à dependência de ter ou não, residente no Município, crianças e adolescente com necessidades especiais. E justamente isto acrescenta mais surpresa ao dado, pois julgamos que proporcionalmente nos grandes Municípios há maior possibilidade de encontrarmos crianças e adolescentes necessitando deste atendimento. Assim, podemos analisar algumas hipóteses. Primeiramente, que estas crianças estão sendo matriculadas no ensino regular, mas sem o registro da sua especificidade e sem os encaminhamentos necessários para seu atendimento. Logo, elas têm o direito à vaga respeitada, todavia, não necessariamente o da qualidade, assim, suas necessidades estão sendo mascaradas, ou seja, não são consideradas nas suas particularidades e, portanto, não se efetivando a obrigatoriedade de um atendimento especializado.

Para que se efetive a qualidade diante da especificidade destas crianças, as intervenções têm que ser para além do pedagógico, como atendimento fonoaudiológico, psiquiátrico, assistência social, psicológico, fisioterapêutico, entre outros profissionais. Deste modo, é mais do que evidente a necessidade da intersetorialidade das políticas de atendimento.

Na educação, as intervenções são as mais diversas: construir e reformar as escolas dentro dos padrões de acessibilidade, disponibilizar materiais didáticos adaptados e específicos, oferecerem cursos de formação para os profissionais, sendo que para alguns casos é necessário, inclusive, contratar um profissional para acompanhar exclusivamente a criança, enquanto estiver no espaço escolar, que na maioria das vezes trata-se de uma Auxiliar de Ensino Especializada.

Reconhecendo esta especificidade, a Lei do Fundef determina que o valor mínimo nacional por aluno/ano seja diferenciado para as crianças e adolescentes com

necessidades especiais, diferencial de 5% a mais em relação ao valor a ser considerado para os alunos matriculados nas 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental. Portanto, o não reconhecimento da especificidade destas crianças é uma condição muito grave que tem como consequência, em última análise, a sonegação de parte do recurso público a que elas têm direito. Repito. Esta demanda pode até estar sendo atendida, na rede regular de ensino, ou seja, não podemos afirmar que os Municípios não atendam este segmento, pois a rubrica pode estar mascarada, contudo, é justamente este um dos pontos que merecem atenção, pois a rubrica oculta revela a invisibilidade destas crianças e adolescentes e a irresponsabilidade com a verba a que teriam direito.

6.1.2 Análise do OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano

No nosso próximo passo, executamos um exercício de correlação entre os gastos do OCA-Educação e um conjunto de variáveis, tais como as de vulnerabilidade e os Índices de Desenvolvimento Humano, todas capturadas nos sites do Atlas-PNUD, do IBGE e do Tribunal Eleitoral de Santa Catarina.

No conjunto das variáveis disponíveis nesses bancos de dados selecionamos, a partir de um senso sociológico, as que indicavam alguma forma de vínculo e causalidade com o OCA-Educação, resultando em 70 variáveis⁸⁵ sendo que selecionamos destas apenas 13 que expressavam um grau de significado (entre + 0.300 e – 0.300). Estas estão listadas a seguir⁸⁶.

⁸⁵ Ver Apêndice C – Variáveis Independentes Pesquisadas.

⁸⁶ Considerara-se que uma correlação até 0,3 é *fraca*, de 0,3 a 0,5 é *média* e de 0,5 a 0,8 é *forte*.

		Variável	Expressavam a seguinte condição social:	Fonte
IDHs	1	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	Condições de vida dos municípios da pesquisa	Atlas/PNUD
	2	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	Condições de vida dos municípios da pesquisa	Atlas/PNUD
	3	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	Condições de vida dos municípios da pesquisa	Atlas/PNUD
Vulnerabilidade social	4	Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	Crianças em situação de baixa renda	Atlas/PNUD
	5	Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	Crianças em situação de baixa renda	Atlas/PNUD
	6	Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	Crianças em situação de baixa renda	Atlas/PNUD
	7	Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	Escolaridade dos pais	Atlas/PNUD
	8	Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	Escolaridade dos pais	Atlas/PNUD
	9	Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	Escolaridade dos pais	Atlas/PNUD
	10	Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	Escolaridade dos pais	Atlas/PNUD
	11	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	Escolaridade dos pais	Atlas/PNUD
	12	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	Escolaridade dos pais	Atlas/PNUD
	13	Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	Perfil de família vulnerável	Atlas/PNUD

Quadro n°. 13: Variáveis selecionadas para realizar as correlações com o OCA-Educação

Segue as Tabelas com OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano por nível de ensino⁸⁷.

⁸⁷ Apêndices D1 a D4 OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano exposto por ano 2001 a 2004.

Tabela nº. 17: Correlação do OCA-educação **Educação Infantil** com o Quadro de Variáveis Independentes

	2001	2002	2003	2004
	Correlação	Correlação	Correlação	Correlação
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	0,576	0,602	0,622	0,690
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	0,558	0,569	0,582	0,647
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	0,627	0,624	0,632	0,692
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,457	-0,397	-0,390	-0,475
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,499	-0,439	-0,437	-0,515
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	-0,462	-0,375	-0,329	-0,439
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,483	-0,466	-0,488	-0,558
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,482	-0,520	-0,548	-0,547
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	-0,367	-0,306	-0,311	-0,367
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,506	-0,498	-0,491	-0,530
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,408	-0,428	-0,452	-0,499
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,461	-0,507	-0,541	-0,531
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	0,321	0,300	0,304	0,291

Tabela nº. 18: Correlação do OCA-educação **Ensino Fundamental** com o Quadro de Variáveis Independentes

	2001	2002	2003	2004
	Correlação	Correlação	Correlação	Correlação
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	-0,567	-0,586	-0,612	-0,700
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	-0,550	-0,568	-0,581	-0,656
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	-0,613	-0,604	-0,622	-0,695
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	0,463	0,388	0,389	0,483
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	0,505	0,434	0,440	0,527
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	0,475	0,392	0,358	0,482
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	0,477	0,464	0,487	0,563
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	0,470	0,541	0,565	0,575
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	0,367	0,324	0,329	0,393
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	0,508	0,524	0,512	0,563
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	0,401	0,435	0,459	0,511
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	0,448	0,526	0,557	0,558
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	-0,303	-0,314	-0,305	-0,273

Tabela nº. 19: Correlação do OCA-educação **Educação Especial** com o Quadro de Variáveis Independentes

	2001	2002	2003	2004
	Correlação	Correlação	Correlação	Correlação
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	-0,158	-0,166	-0,078	-0,006
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	-0,192	-0,211	-0,189	-0,123
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	-0,081	-0,163	-0,053	0,060
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,152	0,088	0,072	-0,020
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,108	0,072	0,089	-0,025
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	0,090	0,082	0,072	-0,039
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	0,067	0,133	0,134	0,075
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	0,243	0,139	0,058	0,050
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	0,193	0,189	0,110	0,023
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	0,280	0,184	0,110	0,060
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	0,143	0,151	0,085	0,053
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	0,248	0,138	0,044	0,043
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	-0,159	0,117	-0,051	-0,186

Tabela nº. 20: Correlação do OCA-educação **Ensino Médio** com o Quadro de Variáveis Independentes

	2001	2002	2003	2004
	Correlação	Correlação	Correlação	Correlação
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	-0,017	0,030	0,022	0,042
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	0,104	0,154	0,148	0,100
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	-0,087	0,007	0,027	-0,057
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,011	-0,023	-0,005	0,059
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,040	-0,059	-0,052	0,011
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	-0,231	-0,217	-0,248	-0,273
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,037	-0,081	-0,083	-0,001
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,224	-0,303	-0,290	-0,289
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	-0,165	-0,230	-0,208	-0,172
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,252	-0,344	-0,316	-0,313
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,112	-0,164	-0,153	-0,082
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,217	-0,294	-0,282	-0,286
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	-0,001	0,123	0,138	0,000

Um primeiro destaque nas tabelas de variáveis independentes é a dicotomia positivo-negativo entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, que remete a uma reflexão entre direito e não direito. Esta estrutura é observada em todos os anos com pequenas variações.

Em relação à correlação com os Índices de Desenvolvimento Humano selecionados para análise, percebe-se que o *IDH-renda* é o que tem a correlação mais forte com a Educação Infantil e a mais negativa com o Ensino Fundamental. Salientamos novamente a hipótese de que o Ensino Fundamental, sendo baseado na lógica do direito é independente da variação dos IDHs. Diferentemente da Educação Infantil na qual a variação da oferta está correlacionada a fatores estruturais como o nível de renda gerada no Município, ou seja, quanto mais aumenta a renda municipal, mais aumenta o acesso a este nível de ensino. Como já mencionado, a Educação Infantil ao que parece não é pressionada pela lógica de direitos, mas pela lógica da 'necessidade' econômica que gera uma pressão estrutural. Por exemplo, Municípios industrializados utilizam mais mão-de-obra feminina e conseqüentemente a demanda para a Educação Infantil, também. O direito à educação e a condição de pobreza não expressaram no nosso estudo a garantia de acesso a este atendimento.

Quanto às correlações com os índices de vulnerabilidade, destacamos o perfil das *`mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos`*, que apesar de, no senso comum, expressar um grupo social extremamente vulnerável, tem pouca expressividade no estudo da correlação comparativamente as outras variáveis. Em hipótese, poderíamos observar o fato como conseqüência de um baixo empoderamento e pressão política deste grupo social.

Essa variável também nos remete às hipóteses de que a pressão pelo atendimento a demanda da Educação Infantil acontece através da condição de trabalhadora da mãe e não pela condição de direito da criança à educação. Isso se concretiza nos detalhes, como na seletividade existente para a obtenção de vagas neste nível de ensino. Como as vagas são poucas diante da demanda e o atendimento não tem obrigação de ser universal, há critérios de seleção estabelecidos pelos entes responsáveis pelo sistema de ensino. Esses critérios como, por exemplo, a condição de mãe trabalhadora fora do lar, estabelecem quais crianças terão direito à matrícula.

Quanto ao Ensino Fundamental, observamos que estaria absorvendo a demanda da população com perfil de vulnerabilidade social, por isto uma correlação positiva com os indicadores de vulnerabilidade, sendo que entre as correlações mais expressivas destacamos a de '*peçoas de 18 a 24 anos com menos de 4 anos de estudo*'. O Ensino Fundamental com sua política de universalização - direito de todos e dever do Estado - estaria conseguindo absorver a população com maior vulnerabilidade, diferentemente da Educação Infantil, na qual observamos que as variáveis de vulnerabilidade têm correlação negativa com o OCA-Educação. Na Educação Infantil a oferta de vagas não é obrigatória, é irregular e sujeita a um conjunto de pressões políticas e dependentes da capacidade orçamentária. Assim, podemos dizer que esta política setorial não alcança a população infantil politicamente mais frágil e, portanto, vulnerável.

O estado de pobreza e o analfabetismo não aparecem como fatores de pressão social e política na Educação Infantil. Supomos que, por um lado, esses fatos não sensibilizam politicamente os gestores públicos mas, por outro lado, essas condições de vulnerabilidade e conseqüentemente as condições de vida, remetem a idéia de *habitus precário*⁸⁸.

⁸⁸ Referência a SOUZA, Jessé (Org.). **A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

6.1.3 Análise do OCA-Educação e a variação do gasto por grupo de tamanho de Município

Uma das questões que gostaríamos de observar era a variação ano a ano dos valores orçados e dos valores realizados. Nossa finalidade era verificar a regularidade dos gastos nos diferentes anos da gestão. Para tanto calculamos a diferença ano a ano de todos os municípios por nível de educação nos quatro anos da gestão pesquisada. Como nossa metodologia de análise era por tamanho de município, utilizamos o desvio padrão para medir o grau de dispersão dos dados numéricos em torno de um valor médio e assim chegar a um valor para cada grupo de tamanho de Município.

Interpretamos o uso dessa medida estatística como postura diferenciada de decisão pública referente ao orçado e ao realizado. Assim, como experiência, podemos dizer que, um baixo valor de desvio padrão em uma série de quatro anos e em um grupo de Municípios, significa que houve uma tendência de todos seguirem o mesmo padrão e ao contrário um alto valor de desvio padrão significa uma diversidade de posturas frente à decisão dos gastos.

O que observamos nos dados dos Gráficos nº. 02 e nº. 03 da Educação Infantil é a ausência de regularidade nas medidas do desvio padrão, o que pressupõe ausência de Políticas Públicas formais. Isso significa que, seja ou o OCA orçado ou o OCA realizado, cada grupo de Município tem uma atitude diferenciada frente às rubricas orçamentárias. No OCA-Educação orçado percebemos uma regularidade na variação dos gastos tanto nos Grandes como nos Pequenos Municípios. Já no realizado (Tabela nº. 21) a regularidade destaca-se no alto valor de desvio padrão nos pequenos municípios.

Tabela nº. 21:

Desvio padrão da variação do OCA-Educação orçado na Educação Infantil						
Tamanho de Município	Variação do orçado			Variação do realizado		
	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Mun. < 20 mil	0,84	0,36	0,68	1,04	0,31	2,43
Mun. entre 20 e 100 mil	2,64	0,55	0,30	1,03	0,53	0,98
Mun. > 100 mil	0,16	0,13	0,11	0,25	0,36	0,90

Gráfico nº. 02:

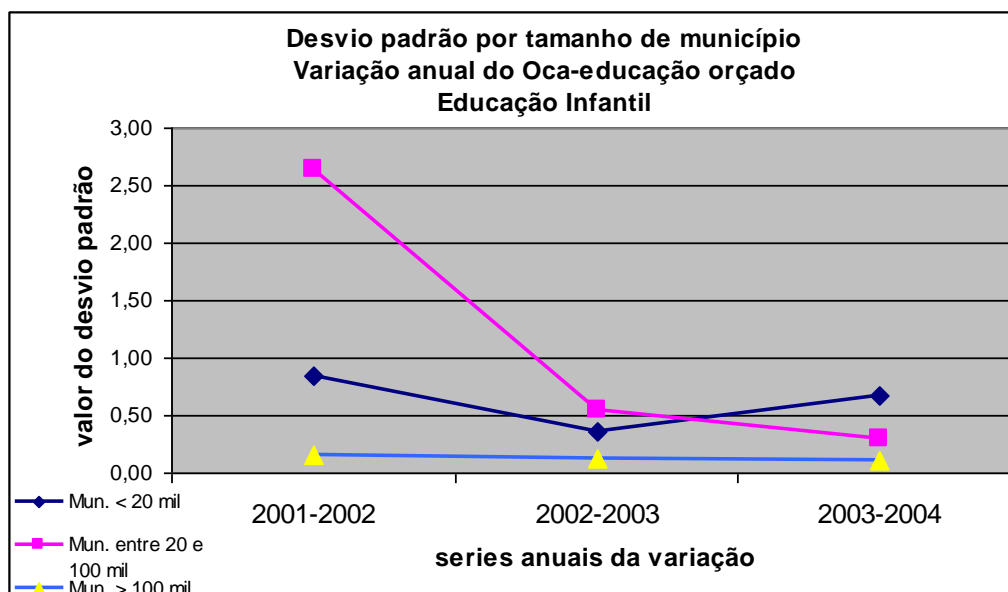
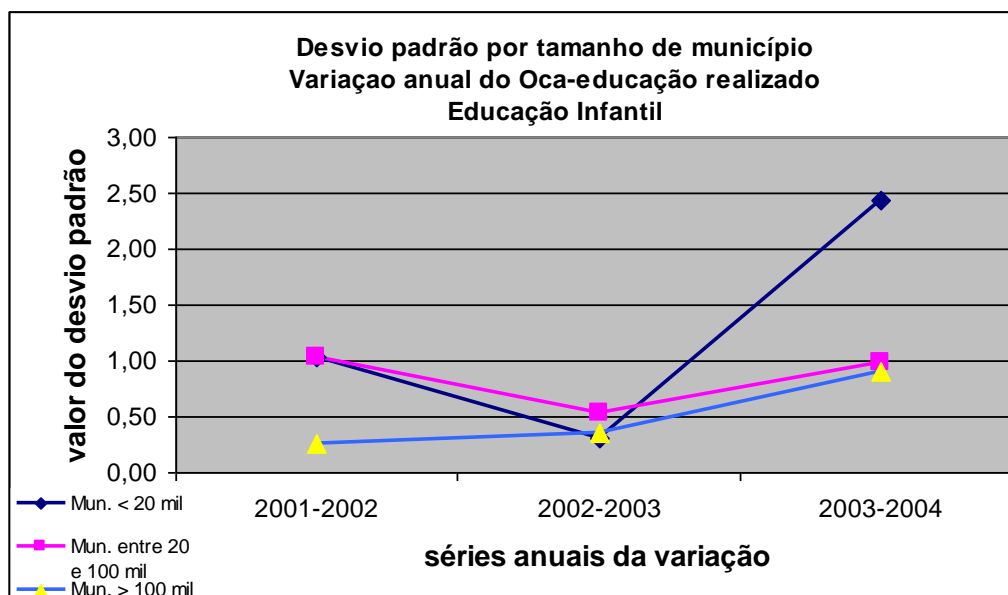


Gráfico nº. 03:



No caso das medidas do desvio padrão do Ensino Fundamental, verificamos uma regularidade nos valores da variação do OCA-Educação orçado em todos os

grupos de Municípios. Nossa hipótese é de que essa regularidade seja uma consequência da vinculação orçamentária deste nível de ensino e também pela obrigatoriedade do Município em atender a esta demanda. Existe no Oca-Educação orçado o espectro da Lei, por isso a regularidade.

Quanto às medidas do desvio padrão do Oca-Educação realizado, há uma considerável variação deste valor nos Pequenos e Médios Municípios, no último ano de gestão, levando-nos a supor que esta variação tem como causa a perspectiva eleitoral.

Tabela nº. 22:

Desvio padrão da variação do OCA-Educação orçado na Ensino Fundamental						
Tamanho de município	Variação do orçado			Variação do realizado		
	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Mun. < 20 mil	0,19	0,15	0,17	0,20	0,23	1,13
Mun. entre 20 e 100 mil	0,28	0,27	0,11	0,05	0,22	0,04
Mun. > 100 mil	0,22	0,15	0,26	0,24	0,43	2,24

Gráfico nº. 04:

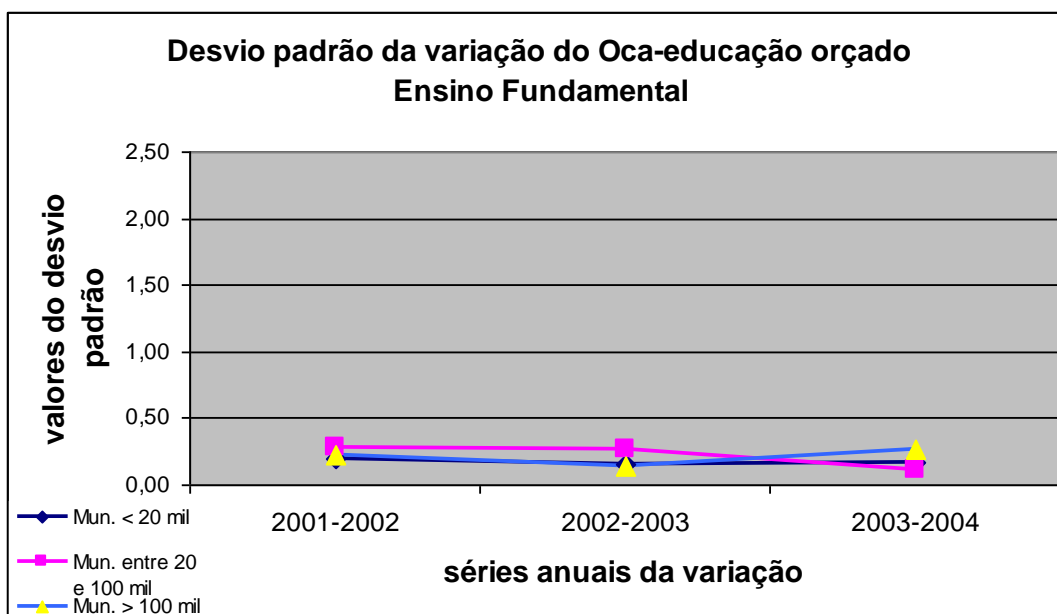
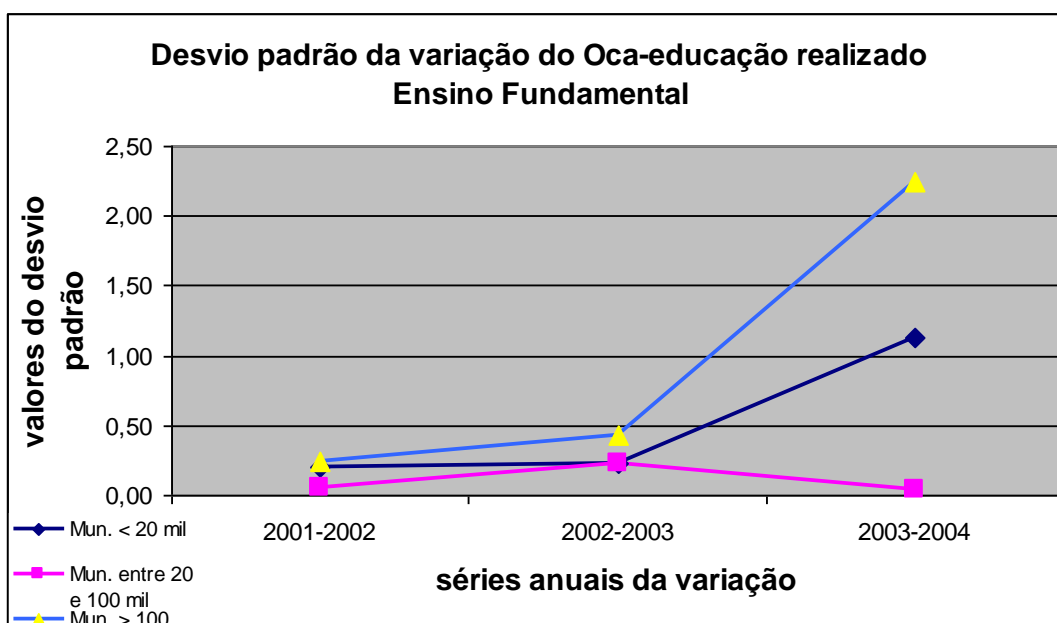


Gráfico nº. 05:



6.1.4 Análise do OCA-Educação *per capita* por grupo de tamanho de Municípios

A Constituição Federal e a LDB estabelecem ao Estado, muito mais do que o dever de oferecer vaga nas instituições educacionais, a responsabilidade de garantir os padrões mínimos de qualidade à educação.

Assim, além de verificar o montante orçado e realizado, é necessário verificar o quanto de recursos a cada criança e adolescente está sendo destinado. Isso indica a provável qualidade e possibilita comparar se os valores orçados estão de acordo com o mínimo determinado pela Lei do Fundef. (Ver página 105). Para tanto, realizamos o cálculo *per capita* a partir do número de matrículas por ano de cada município através dos dados do Senso da Educação do Inep.

A partir dos dados analisados, encontramos uma regularidade na dinâmica do gasto *per capita*, tanto no orçado quanto no realizado. Em todos os tamanhos de Municípios, observamos o declínio dos gastos do Ensino Fundamental no segundo ano e um aumento nos anos subseqüentes. Cabe ressaltar, aqui, que é no segundo ano de mandato que o gestor tem a autonomia orçamentária para determinar os valores orçados, já que no primeiro ano, o orçamento já está determinado pela gestão anterior. No entanto, necessitaríamos de dados mais detalhados para levantar outras hipóteses.

Quanto à Educação Infantil, supomos que a tendência crescente dos valores *per capita* pode ser expressão dela tornar-se um direito garantido no sentido funcional, assim como o é no Ensino Fundamental. Outra hipótese é a luta dos profissionais da educação, enquanto categoria, para que a Educação Infantil passe da condição de prática assistencialista para o *status* de prática pedagógica. (Ver página 82)

Tabela nº. 23:

Média Per capita do OCA-Educação 2001-2004 por tamanho de Municípios Educação Infantil								
	2001		2002		2003		2004	
	Per capita - orçado	Per capita - realizado	Per capita - orçado	Per capita - realizado	Per capita - orçado	Per capita - realizado	Per capita - orçado	Per capita - realizado
Mun. < 20 mil	671,36	600,69	851,39	650,97	948,83	688,30	1.225,69	931,14
Mun. entre 20 e 100 mil	731,56	658,46	1.144,44	921,85	1.166,34	955,04	1.439,51	1.264,40
Mun. > 100 mil	1.768,11	1.572,38	1.756,22	1.671,47	2.094,32	1.727,14	2.378,66	2.126,31

Gráfico nº. 06:

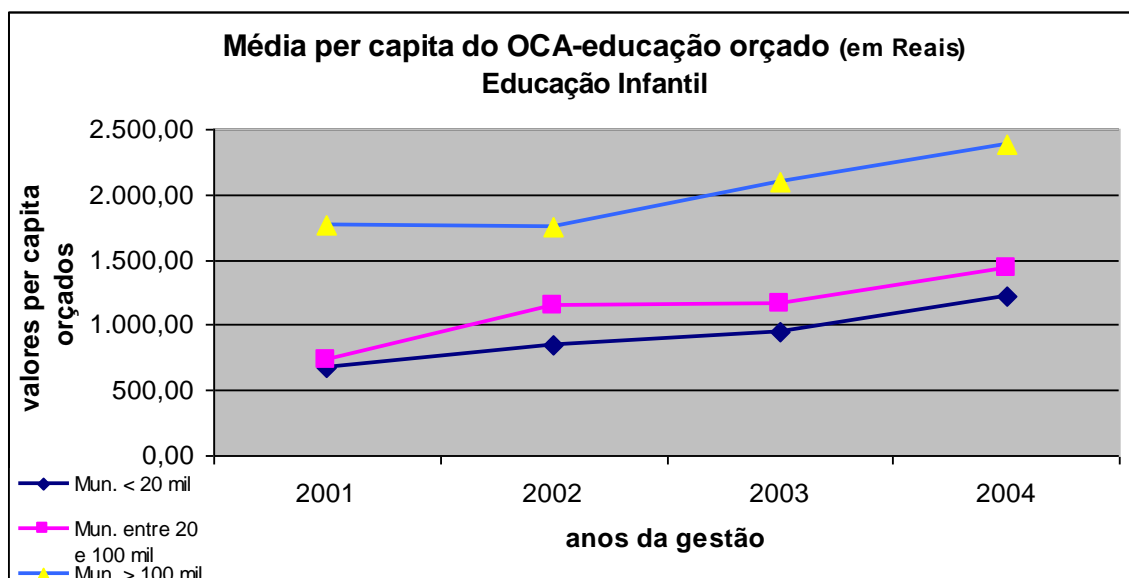


Gráfico nº. 07:

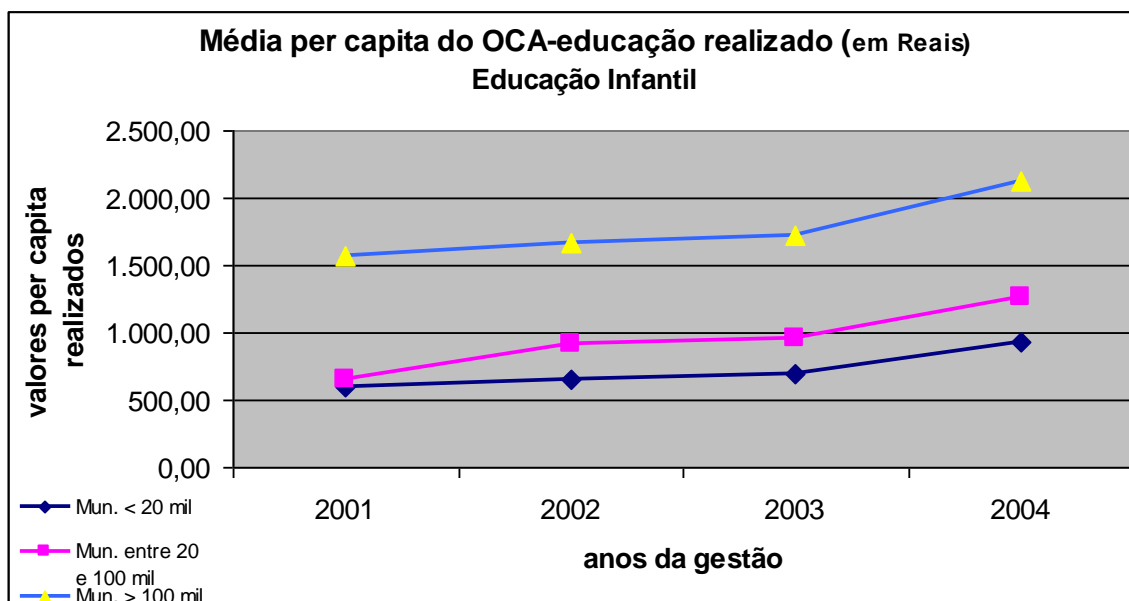


Tabela n°. 24:

Média Per capita do OCA-Educação 2001-2004 por tamanho de Municípios Ensino Fundamental								
	2001		2002		2003		2004	
	Per capita - orçado	Per capita - realizado	Per capita - orçado	Per capita - realizado	Per capita - orçado	Per capita - realizado	Per capita - orçado	Per capita - realizado
Mun. < 20 mil	2.877,83	2.746,73	2.308,82	2.064,48	2.974,77	2.336,64	3.372,10	2.714,54
Mun. entre 20 e 100 mil	2.096,48	2.031,05	1.915,08	1.529,76	2.103,13	1.815,70	2.332,14	2.076,55
Mun. > 100 mil	1.869,24	1.695,29	1.545,84	1.490,64	1.771,32	1.480,57	2.169,42	1.925,95

Gráfico n°. 08:

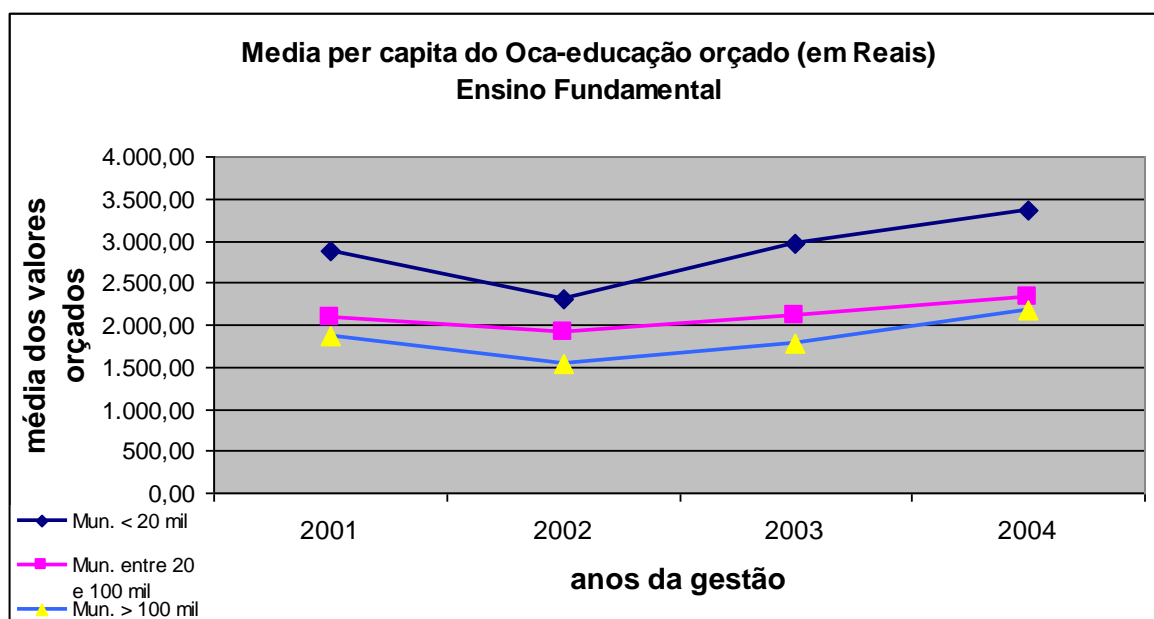
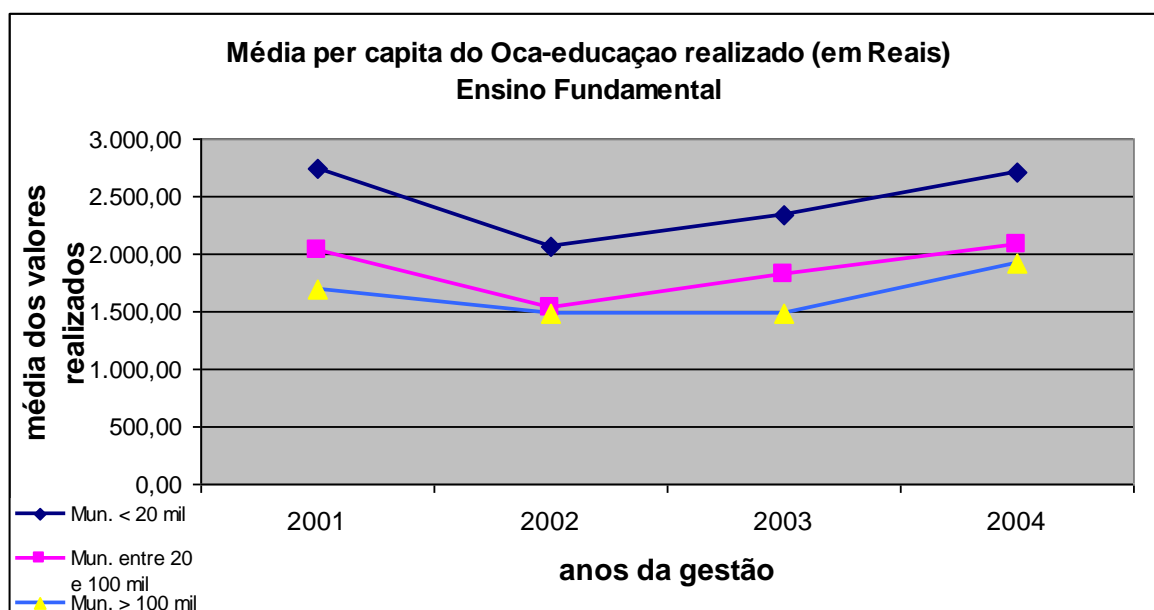


Gráfico n°. 09:



6.2 Análise do OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania

As considerações sobre as Políticas Públicas na área da Assistência Social, Justiça e Cidadania, não poderiam iniciar de outra forma que não fosse pela crítica a qualidade dos dados orçamentários. A precariedade de informações e detalhamentos nos remete à histórica prática do uso dessa rubrica como moeda de negociação política e eleitoreira. Isso se evidencia, primeiramente, na constatação das diferentes vinculações administrativas que a área recebe nas diversas Prefeituras e que se altera inclusive nos diferentes anos de gestão.

A assistência social está comumente mesclada à mesma área administrativa que as políticas de saúde, todavia recebendo diferentes denominações. Tais como: ‘Secretaria da Família e Desenvolvimento Social’, ‘Secretaria de Saúde, Saneamento e Bem Estar Social’, ‘Secretaria de Saúde e Assistência Social’, ‘Secretaria de Promoção Social e Cidadania’, entre outras. É relativamente comum encontrarmos uma vinculação no primeiro ano de mandato que é alterada no segundo, quando o Prefeito tem autonomia administrativa para tal.

Essa situação gera inclusive uma imprecisão com relação à localização funcional das pastas orçamentárias. Alguns técnicos das Prefeituras, quando questionados sobre a existência dos Fundos da Assistência Social ou da Infância e Adolescência, não sabiam precisar se existia ou não e de quem era a responsabilidade administrativa. Como os Fundos são uma peça a parte do orçamento geral da Prefeitura, algumas sequer publicam os relatórios de execução orçamentária.

Quanto aos dados orçamentários, a decepção não foi diferente, já que em alguns Municípios não encontramos sequer a referência de investimento, mesmo que mínimo, neste segmento. Logo, não poderemos afirmar que não são orçados valores para as ações nesta área destinadas às crianças e adolescentes, pois elas podem estar encobertas em valores mais gerais. Essa situação revela, em última análise, a pouca visibilidade dada às demandas deste segmento da população. E, mesmo sabendo que essas políticas têm recorte focalizado, ou seja, depende de ter ou não no Município a demanda de destino, é improvável supor que não haja essa demanda.

Conforme Capítulo 4 que trata da metodologia de pesquisa, organizamos o OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania, listando todas as ações discriminadas nas planilhas orçamentárias.

Para aprofundar a análise, precisaríamos cruzar os dados encontrados com indicadores da situação da infância e adolescência em cada Município. Isso tornou-se inviável diante do volume de dados, do tempo da pesquisa, e mais propriamente pela falta de dados específicos. Diante do exposto, não será possível realizar uma análise detalhada de cada programa contemplado nas planilhas, assim, elencamos dois itens apreciação: o total dos gastos do OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania e especificamente os valores do FIA.

6.2.1 Total do OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania

O OCA- Assistência Social, Justiça e Cidadania é o somatório de todas as ações discriminadas nessas áreas e que se destinam exclusivamente às crianças e aos adolescentes.

No conjunto dos Municípios analisados encontramos as seguintes ações e Programas que receberam recursos orçamentários: FIA, Peti, Sentinela, Abrigo, Conselho Tutelar, Agente Jovem, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Medida Sócioeducativa de Liberdade Assistida, Programas de Assistência a Criança e ao Adolescente.

No entanto, observamos a total irregularidade de aplicação de recursos nessa área, tanto:

1. No padrão de investimento: não é possível traçar um perfil de gastos por tamanho de município;
2. Nas demandas selecionadas para receberem investimento: com exceção do FIA, que tem obrigatoriedade legal, não há um padrão de seleção de ações e programas;
3. Na regularidade da aplicação: há grande variação dos valores orçados ao longo da gestão.

Segue a Tabela nº. 25 com a média os valores realizados do OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania, esclarecendo que a ausência de dados significa que não havia menção de ações exclusivas para atendimento das crianças e dos adolescentes nas Planilhas Orçamentárias.

Tabela n°. 25:

Total OCA-Assistência Social, Justiça e Cidadania				
Município	% do Realizado			
	2001	2002	2003	2004
Ermo	--	--	0,00%	0,00%
Santa Rosa de Lima	--	80,41%	97,73%	94,13%
Celso Ramos	93,60%	99,73%	92,27%	32,53%
Morro Grande	0,00%	21,93%	12,23%	37,95%
Bom Jardim da Serra	--	100,00%	31,14%	37,82%
Xavantina	15,32%	99,98%	97,52%	85,75%
Rio Fortuna	33,71%	45,72%	51,34%	31,00%
Guarujá do Sul	45,23%	65,41%	58,06%	57,98%
Timbé do Sul		72,32%	90,75%	84,24%
Passo de Torres	51,66%	76,69%	45,04%	60,05%
Maracajá	45,87%	88,10%	56,29%	72,87%
Grao Pará	0,00%	40,53%	44,70%	55,94%
Ipumirim	27,79%	45,82%	83,16%	80,11%
Treze de Maio	2,76%	6,68%	75,42%	44,35%
São João do Sul	69,08%	80,75%	86,24%	71,13%
Campo Belo do Sul	54,27%	59,32%	42,56%	72,91%
Tangara	--	--	--	--
São José do Cerrito	38,48%	55,44%	--	40,80%
Monte Carlo	0,38%	29,56%	41,07%	34,81%
Turvo	8,41%	14,58%	9,40%	2,73%
Schroeder	23,24%	50,61%	59,07%	57,92%
Siderópolis	2,34%	96,95%	83,21%	91,05%
São José do Cedro	81,09%	85,41%	78,11%	97,27%
Jaguaruna	--	75,67%	88,68%	49,35%
Morro da Fumaça	82,23%	68,02%	85,62%	54,67%
São João Batista	93,26%	82,18%	61,40%	85,56%
Seara	15,97%	39,50%	52,55%	78,68%
Videira	63,23%	74,87%	69,96%	92,00%
Laguna	23,20%	3,77%	7,72%	8,98%
Içara	16,07%	92,89%	47,37%	65,88%
Araranguá	90,55%	85,51%	98,41%	66,37%
Palhoça	81,66%	81,99%	43,86%	36,01%
Lages	73,62%	70,10%	74,74%	83,16%
Criciúma	2,61%	15,84%	8,83%	15,23%
São Jose	12,00%	65,56%	73,70%	65,83%
Florianópolis	11,06%	47,12%	34,52%	48,41%

6.2.2 Fundo Municipal da Infância e da Adolescência

A análise do Fundo da Infância e Adolescência aponta hipóteses em relação ao compromisso do Poder Público com a demanda das crianças e adolescentes, mas também aponta questionamentos quanto à capacidade de pressão política e fiscalização da própria Sociedade Civil. Isso porque, apesar de ser contabilmente administrado pelo Poder Executivo, cabe aos Conselhos de Direitos estabelecerem os critérios da gestão e deliberação de aplicação do FIA, e conseqüentemente monitorar seus gastos.

Não é possível analisarmos detalhadamente o investimento dessa rubrica. O FIA vem discriminado nas planilhas orçamentárias de forma generalizada e, algumas vezes, submetido a uma Secretaria administrativa, o que não deveria acontecer, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que seus recursos devem obrigatoriamente ter um registro próprio, onde a disponibilidade de caixa, receita e despesa fique identificada de forma individualizada.

Assim, focamos a análise nos valores orçado e efetivamente realizado apontando o compromisso político da gestão municipal e o descaso, ou não, para com essa rubrica. Em tempo, esclarecemos que a ausência dos valores em alguns municípios, é conseqüência ou, da inexistência do FIA no Município na época da pesquisa, ou, da não publicação de sua planilha orçamentária. Assim, os Municípios que tinham essa condição em todos os anos da pesquisa foram suprimidos da análise para que não fossem julgados levemente.⁸⁹

O que observamos é a ausência de regularidade na realização do que foi orçado, portanto, nenhum padrão de postura frente a esta questão, conforme Tabela n°. 26 a seguir.

Tabela n°. 26:

⁸⁹ Ver Apêndices E1 a E4 - FIA Orçado e Realizado 2001 a 2004 em valores.

% do FIA Realizado				
Municípios	2001	2002	2003	2004
Celso Ramos	93,60%	99,73%	97,32%	96,52%
São João Batista	93,26%	76,73%	94,63%	93,13%
Araranguá	98,25%	60,35%	99,79%	77,48%
São José do Cedro	81,22%	73,82%	58,58%	98,48%
Xavantina	15,32%	99,98%	97,52%	85,75%
São João do Sul	32,38%	59,50%	100,00%	100,00%
Siderópolis	2,34%	96,95%	83,21%	91,05%
Guarujá do Sul	53,01%	69,75%	68,88%	67,73%
Videira	23,36%	81,86%	60,23%	89,25%
Içara	16,07%	91,77%	70,99%	59,85%
Ipumirim	27,79%	45,82%	83,16%	80,11%
Passo de Torres	51,66%	76,69%	45,04%	60,05%
Maracajá	45,87%	46,34%	56,29%	72,87%
São José	0,00%	66,96%	60,61%	67,65%
Seara	15,97%	39,50%	52,55%	78,68%
Bom Jardim da Serra	--	100,00%	11,60%	21,57%
Lages	9,06%	33,03%	51,86%	58,08%
Treze de Maio	2,76%	6,68%	75,42%	44,35%
Schroeder	13,01%	20,54%	51,29%	31,14%
Florianópolis	10,10%	35,29%	23,47%	46,66%
Morro Grande	0,00%	21,93%	12,23%	37,95%
Campo Belo do Sul	0,00%	0,00%	0,00%	51,34%
Monte Carlo	0,33%	3,98%	25,05%	13,31%
Criciúma	2,61%	15,30%	8,22%	13,17%
Turvo	8,41%	14,58%	9,40%	2,73%
Palhoça	--	--	--	7,59%
Laguna	8,58%	3,77%	7,72%	8,98%
São José do Cerrito	0,00%	0,57%	--	10,76%
Jaguaruna	--	--	--	3,65%
Rio Fortuna	1,20%	0,00%	0,00%	11,66%
Ermo	--	--	0,00%	0,00%
Timbé do Sul	--	0,00%	0,00%	0,00%
Grao Pará	--	0,00%	0,00%	0,00%

Se considerarmos o FIA como a expressão orçamentária mais autêntica do que seria o compromisso político com este segmento da população, então, identificamos no *ranking* abaixo, quem são os verdadeiros 'Amigos da Criança e do Adolescente'!

Quadro nº. 14:

Ranking FIA Realizado	
Municípios	Média do FIA Realizado nos anos 2001a2004
Celso Ramos	96,79%
São João Batista	89,44%
Araranguá	83,97%
São José do Cedro	78,03%
Xavantina	74,64%
São João do Sul	72,97%
Siderópolis	68,39%
Guarujá do Sul	64,84%
Videira	63,68%
Içara	59,67%
Ipumirim	59,22%
Passo de Torres	58,36%
Maracajá	55,34%
São José	48,81%
Seara	46,67%
Bom Jardim da Serra	44,39%
Lages	38,01%
Treze de Maio	32,30%
Schroeder	28,99%
Florianópolis	28,88%
Morro Grande	18,03%
Campo Belo do Sul	12,84%
Monte Carlo	10,67%
Criciúma	9,82%
Turvo	8,78%
Palhoça	7,59%
Laguna	7,26%
São José do Cerrito	3,78%
Jaguaruna	3,65%
Rio Fortuna	3,21%
Ermo	0,00%
Timbé do Sul	0,00%
Grão Pará	0,00%

7 Considerações Finais

A idéia geral do Orçamento Criança e Adolescente é muito simples: agregar os gastos públicos em favor da criança e do adolescente. Ou seja, identificar o agrupamento de ações e despesas do Orçamento Público que se destinam a este segmento da população.

Então, por que esta metodologia de análise não é comumente utilizada? Parece não haver dúvidas que, para as ações e programas se efetivarem, existe um condicionante: *a existência de rubrica orçamentária*.

Entretanto, a análise do Orçamento Público continua sendo objeto de certa reserva. Encontramos alguma tradição nas avaliações da gestão de políticas públicas, focalizando a implementação de programas, a eficiência e a eficácia das ações, mas, são poucas as experiências que têm o Orçamento Público como objeto de análise, onde concluímos que a simplicidade da proposta do Orçamento Criança e Adolescente, ou seja, agregar os dados públicos em favor da criança e do adolescente é apenas aparente.

Primeiramente, é necessário considerar que os gastos orçamentários são reveladores do compromisso político que o Poder Público tem para com as demandas sociais. E, em segundo lugar, porque apesar desta proposta de análise do Orçamento Público ter fundamentalmente um caráter político, não se pode ignorar a necessidade do tratamento técnico que o estudo exige, o que evidencia a necessidade de se desenvolver metodologias de avaliação técnica e política para compreensão dos fenômenos relacionados ao tema.

No entanto, é inegável a percepção de que a análise do Orçamento Público pode ser um poderoso instrumento de negociação, reivindicação e denúncia utilizado pela Sociedade Civil.

Essa foi o princípio que norteou este estudo e que nos remeteu ao esforço metodológico para compreensão do Orçamento Criança e Adolescente enquanto fenômeno social, enquanto instrumento de monitoramento da gestão pública e enquanto metodologia de análise dos gastos orçamentários.

Para tanto, foi necessário um esforço metodológico duplo: na metodologia de pesquisa e na metodologia de análise do Orçamento Criança e Adolescente.

A partir da experiência de construção da metodologia de pesquisa utilizada no trabalho, consideramos pertinente apontar a necessidade de maior clareza e definição das rubricas orçamentárias dentro do quadro contábil. Isso revelaria o verdadeiro propósito democrático da publicização dos gastos públicos, e não somente da publicação. Outra questão que queremos registrar é ausência de uniformização das planilhas orçamentárias. Quando a análise se concentra em um Município, essa ausência de padronização é contornável, mas quando o propósito é a comparação por grupo de municípios, isso torna o processo de análise complexo, pois é necessário identificar as diferentes rubricas que se destinam a mesma ação ou programa.

Assim, esse processo de análise do Orçamento Criança e Adolescente é também uma maneira de pressionar os gestores para tornar seus orçamentos mais transparentes e tecnicamente acessíveis.

Quanto à metodologia de análise, não existe tradição de estudos do orçamento a partir desta perspectiva, por isso, utilizamos recursos já referenciados, como a tipologia por tamanho de município e a análise das políticas setoriais. As políticas setoriais orientam a análise numa primeira instância dos direitos, da universalização ou focalização do atendimento, da Proteção Integral e da prioridade absoluta.

Por outro lado, percebemos, ao analisar os dados com os índices de vulnerabilidade social, a fragilidade e a ausência de regularidade dos gastos pressupondo a ausência de Políticas Públicas e por outro lado a expressão que definimos como política eleitoreira, clientelista e seletiva.

Pontuamos a percepção de que o Ensino Fundamental materializa-se nos números orçamentários como direito adquirido, afirmado como uma política universalizadora e que, portanto não se subordinada as variáveis da política orçamentária. Já, a Educação Infantil é refém do baixo status da agenda pública, mas, com tendência a 'vir a ser' um direito não só no plano normativo, mas no plano funcional, isto é, como direito materializado enquanto prática administrativa e pedagógica.

Assim, podemos acreditar que esse movimento de construção do Orçamento Criança e Adolescente está colocando este segmento social no plano da agenda de

debate orçamentário e dando visibilidade para as suas demandas. Esta, pois, evidenciando o 'lugar da criança e do adolescente' no Orçamento Público.

A importância do Orçamento Criança e Adolescente e da ampliação do debate nas análises intersetoriais e de grupos da população, não só na infância e adolescência, mas em outras esferas e segmentos, significa resgatá-las do anonimato do mundo privado, afirmando suas demandas como 'realidade' e acontecimento', como diria Offe (1984).

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1998.

ANCED. **Relatório sobre situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**. ANCED/Fórum DCA, Brasil, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n°. 39, 1° semestre 1995, p. 3-40.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 3ª ed., São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 2001.

ATLAS/PNUD. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 2007/2008.

BETHA SISTEMAS. Disponível em: <<http://www.betha.com.br>>. Acesso em: 2007/2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº. 2**, de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.

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

BRASIL. **Convenção Sobre os Direitos da Criança**. Decreto nº. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **CPI destinada a investigar o problema da criança e do menor carente do Brasil: a realidade brasileira do menor**. Relatório. Brasília, Coordenação de Publicações, 1976.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade fiscal**. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº. 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório do Sistema de Avaliação da Educação Básica**. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório do Sistema de Avaliação da Educação Básica**. 2003.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, DE 14 de abril de 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. 1999.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n.º 10.172, de 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. **Plano Presidente Amigo da Criança**. Brasília: [s.n].

BRASIL. Conanda. **Pacto pela paz**. Documento elaborado na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nov. 2001.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **CPI destinada a investigar o problema da criança e do menor carente do Brasil**: a realidade brasileira do menor. Relatório. Brasília: Coordenação de Publicações, 1976.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da Educação no Brasil. **Em aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18, dez. 2001.

CECRIAD; UNICEF; AMENCAR. **Dez anos de Estatuto da Criança e do Adolescente**: avaliando resultados e projetando o futuro. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2000.

CEDECA Bertholdo Weber – Proame. **Orçamento Criança**: sociedade e governo construindo a prioridade absoluta. São Leopoldo: [s.n]. Série Cadernos, 2003.

CEDECA Bertholdo Weber – Proame. **Orçamento Criança**: análise da execução no estado do Rio Grande do Sul 2003. São Leopoldo: [s.n]. Série Cadernos, 2003.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SILVA, Frederico A. B. da; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Gasto federal com criança e adolescente**: 1994 a 1997. Brasília: Ipea, 2001. Texto para discussão nº774.

CNE/CEB. **Resolução Nº 2, de 11 de Fevereiro de 2001**. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília.

CONANDA. **Anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**: prioridade absoluta. 17-20 de ago. 1997, Brasília, DF.

CONANDA. **Resolução n.º 71, de 10 de junho de 2000**, Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Sócio-Educativo das governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento e dá outras providências.

CONANDA. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** – Sinase. Brasília: [s.n], 2006.

CONANDA. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo** – Sinase. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/>. Acesso em: 15 nov. 2007.

CONSELHO Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – Florianópolis. **Regimento interno da VI Conferencia Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 31 de ago. 2007.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Brasil. Criança urgente: a lei 8.069/90**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Pedagogia Social; Columbus Cultural, 1990.

_____. **De menor a cidadão**. Brasília: Ministério da Ação Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. [S.l.:s.n].

FAGNANI, Eduardo. Avaliação sob a ótica do gasto e financiamento das políticas sociais. In: Elizabeth Melo Rico. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate**. São Paulo: Cortez, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, Políticas Sociais – Acompanhamento e análise, n.º 11, ago. 2005.

FORTES, Alexandre. **Os conselhos de direitos da criança e do adolescente**. Disponível em: <www.hipernet.ufsc.br/foruns/crianca_e_adolescente/documentos/oscdca.htm>. Acesso em: 8 abr. 2002.

FUNABEM. **Diagnóstico integrado para uma política de bem-estar do menor: Relatório Final**, 1987.

GOIÁS, Jussara. **O PLDO 2003 e a política da criança e do adolescente**. Brasília: INESC. Nota técnica n.º 65, jun. 2002.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **Pedagogia social de rua: análise e sistematização de uma experiência vivida**. São Paulo, Cortez: Instituto Paulo Freire, 1997.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; IBGE, 2000.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira - 2004.

INEP. **Censo escolar 2005**. Brasília: MEC/Inep. [200?]

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2004**. Brasília: MEC/Inep, 2005.

INEP. **Relatório Nacional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica 2003**. Brasília: Inep/MEC, 2006.

INESC. **Apurando o orçamento criança e adolescente**: como calcular e analisar os gastos públicos em benefício da criança e do adolescente. São Paulo: Fundação Abrinq/INESC/UNICEF, 2005. Caderno 01.

INESC. **Apurando o orçamento criança e adolescente**: promovendo o controle social do Orçamento Criança e Adolescente. São Paulo: Fundação Abrinq/INESC/UNICEF, 2005. Caderno 02.

_____. Crianças e adolescentes: prioridade só na lei. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano VII, nº. 21, jul. de 2006.

_____. Crianças A execução de 2002 e a previsão para 2003. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano III, nº. 14, dez. de 2002.

_____. O controle social do orçamento criança. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano IV, nº. 17, nov. de 2003

_____. Os direitos das crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano V, nº. 19, nov. de 2004

_____. O PPA 2004/2007 e a Política de Criança e Adolescente: intenção distante da prática. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano VIII, nº. 22, mar. de 2007.

_____. A educação infanto-juvenil no Brasil. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano VI, nº. 20, out. de 2005.

_____. O Orçamento Criança: peça chave para dar consequência prática ao Princípio da Prioridade Absoluta. **Boletim da Criança e do Adolescente**. Ano III, nº. 10, nov. de 2001.

_____. Crianças Orçamento como liberdade. **Boletim da Criança e do Adolescente**. Ano III, nº. 08, maio de 2001.

_____. A execução do “Orçamento Criança” em 2001. **Boletim da Criança e do Adolescente**. Ano III, nº. 09, ago. de 2001.

_____. O Orçamento Criança e as Políticas de Proteção Especial. **Orçamento & Política da Criança e do Adolescente**. Ano III, nº. 12, set. de 2002.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O estatuto da criança e do adolescente: comentários**. Brasília: IBPS, 1991.

MDS. **Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS**. Brasília DF: MDS; SAGI, 2007.

MEC. **Manual de orientação. FUNDEF**. Brasília: MEC, jun. 2004.

MEC/INEP/SEEC. **Resultados Preliminares do Censo da Educação Infantil, 2000**.

MEC. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, [200?]

MENDONÇA, Maria Helena M. de. O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. Rio de Janeiro: [s.n.], **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, 2002.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ONU. **Convenção sobre Direitos das Crianças**, 20 de nov. de 1989.

ONU. **Um mundo para as crianças**. Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Criança: as metas das Nações Unidas para o Milênio. 2002.

PIOLA, Sergio Francisco et al. **Orçamento da Criança**: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996. Brasília: Ipea/UNICEF/FAE, 1996.

PIOLA, Sérgio F.; VIANNA, Sólton M.; PINHEIRO, Vinicius C. **Gasto Social Federal e investimento na infância**. Brasília: UNICEF, 1995.

DE OLHO NO orçamento criança. Disponível em: <<http://www.orcamento.crianca.org.br/index.php?pg=p>>. Acesso em: 20 nov. de 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: método e técnica. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, Irene. Crianças e Menores – Do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**. Rio de Janeiro: Ed. da Universidade de Santa Úrsola, 1995, p. 99 -198.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: A trajetória da assistência pública à infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**. Rio de Janeiro: Ed. da Universidade de Santa Úrsola, 1995, p. 243- 298.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e política pública: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n.º 55, nov. 2001.

SADECK, Francisco. **Metodologia para avaliação, acompanhamento e monitoramento do Orçamento Criança e Adolescente**. [S.l.]: [s.n.], 2004.

SEIBEL, Erni José. **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública**. Mimeo, sem data.

_____. **A redefinição do conceito "offeano" de seletividade diante de uma conjuntura globalizada**. Mimeo, sem data.

SEDH. **PPA, Fundo da Infância e Declaração de Benefícios Fiscais**. Brasília: SEDH, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Orçamento Municipal**. Brasília: Inesc, 1996.

Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999**. Estabelece regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98.

Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 275, de 14 de dezembro de 2000**. Institui o Anexo II à Instrução Normativa n.º 028, de 5 de maio de 1999, aplicável aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à disposição para acesso, via Internet, na *homepage Contas Públicas* criada pela Lei n.º 9.755/98.

UNICEF. **O Município e a Crianças de até 6 anos**: direitos cumpridos, respeitados e protegidos. Brasília DF: Unicef, 2005.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância**. Brasília DF: Unicef, 2005.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira**: Crianças de até 6 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília DF: Unicef, 2006.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância**: excluídas e invisíveis. Brasília, DF: Unicef, 2006.

VARELLA, Santiago Falluh. **O levantamento de informações sobre direitos violados de crianças e adolescentes no Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA-Módulo I)**: conteúdo e metodologia. Brasília: Ipea. Texto para discussão n.º 1012, mar. 2004.

VERONESE, Josiane R. P; VIEIRA, Cleverton Elias. **Limites na educação**: sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Florianópolis: OAB Ed., 2006.

VIANNA, Solon Magalhães (org.). **Orçamento Criança e Orçamento Participativo**: a experiência brasileira. Brasília: Unicef, 2003.

VIAN, Mauricio; MELLO, José C. G. de; BOEIRA, Carlos. **Orçamento & Fundo**: Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Focus Gráfica Editora, 2002.

VOLPI, Mario. A ação do governo federal na defesa dos direitos da criança e do adolescente. In: ROCHA, Paulo Eduardo. **Políticas Públicas Sociais: um novo olhar sobre o orçamento da União -1995/1998.**

Apêndice A - Quadro dos Municípios Catarinenses Pesquisados

	MUNICÍPIO	HABITANTES	MESOREGIÃO
Pequeno - 01 a 20.000 habitantes	<u>Prefeitura Municipal de Ermo - SC</u>	2.056	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima - SC</u>	2.077	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Celso Ramos - SC</u>	2.460	Serrana
	<u>Prefeitura Municipal de Morro Grande - SC</u>	2.847	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Bom Jardim da Serra - SC</u>	4.033	Serrana
	<u>Prefeitura Municipal de Xavantina - SC</u>	4.055	Oeste
	<u>Prefeitura Municipal de Rio Fortuna - SC</u>	4.411	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Guarujá do Sul - SC</u>	4.646	Oeste
	<u>Prefeitura Municipal de Timbé do Sul - SC</u>	5.164	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Passo de Torres - SC</u>	5.442	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Maracajá - SC</u>	6.104	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Grão Pará - SC</u>	6.219	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Ipumirim - SC</u>	6.690	Oeste
	<u>Prefeitura Municipal de Treze de Maio - SC</u>	7.039	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de São João do Sul - SC</u>	7.120	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Campo Belo do Sul - SC</u>	8.072	Serrana
	<u>Prefeitura Municipal de Tangará - SC</u>	8.119	Oeste
	<u>Prefeitura Municipal de São José do Cerrito - SC</u>	9.640	Serrana
	<u>Prefeitura Municipal de Turvo - SC</u>	11.170	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Schroeder - SC</u>	11.378	Norte
	<u>Prefeitura Municipal de Siderópolis - SC</u>	12.929	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de São José do Cedro - SC</u>	12.986	Oeste
	<u>Prefeitura Municipal de Jaguaruna - SC</u>	15.828	Sul
<u>Prefeitura Municipal de Morro da Fumaça - SC</u>	15.916	Sul	
<u>Prefeitura Municipal de São João Batista - SC</u>	16.174	Grande Florianópolis	
<u>Prefeitura Municipal de Seara - SC</u>	17.384	Oeste	
Médio - 20.001 a 100.000 habitantes	<u>Prefeitura Municipal de Videira - SC</u>	46.608	Oeste
	<u>Prefeitura Municipal de Laguna - SC</u>	49.263	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Içara - SC</u>	55.237	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de Araranguá - SC</u>	61.263	Sul
Grande - > 100.001 habitantes	<u>Prefeitura Municipal de Palhoça - SC</u>	124.239	Grande Florianópolis
	<u>Prefeitura Municipal de Lages - SC</u>	166.732	Serrana
	<u>Prefeitura Municipal de Criciúma - SC</u>	185.519	Sul
	<u>Prefeitura Municipal de São José - SC</u>	196.907	Grande Florianópolis
	<u>Prefeitura Municipal de Florianópolis - SC</u>	396.778	Grande Florianópolis

Fonte: IBGE – Cidades

Apêndice B1 – OCA-Educação realizado 2001

OCA/Realizado Educação					
2001					
	Municípios	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
	Ermo	3,66%	95,83%	0,51%	0,00%
	Santa Rosa de Lima	6,08%	93,85%	0,08%	0,00%
	Celso Ramos	7,04%	92,07%	0,89%	0,00%
	Morro Grande	10,10%	89,90%	0,00%	0,00%
	Bom Jardim da Serra	2,73%	97,27%	0,00%	0,00%
	Xavantina	5,75%	91,67%	0,00%	2,58%
	Rio Fortuna	0,00%	99,14%	0,86%	0,00%
	Guarujá do Sul	10,37%	88,88%	0,00%	0,75%
	Timbé do Sul	14,41%	84,63%	0,96%	0,00%
	Passo de Torres	12,89%	87,11%	0,00%	0,00%
	Maracajá	5,28%	94,02%	0,70%	0,00%
	Grão Pará	26,04%	73,96%	0,00%	0,00%
	Ipumirim	6,71%	92,86%	0,43%	0,00%
	Treze de Maio	11,21%	87,82%	0,97%	0,00%
	São João do Sul	12,25%	87,75%	0,00%	0,00%
	Campo Belo do Sul	4,41%	94,22%	1,37%	0,00%
	Tangará	11,43%	88,57%	0,00%	0,00%
	São Jose do Cerrito	0,90%	98,65%	0,00%	0,45%
	Monte Carlo	4,12%	95,24%	0,55%	0,09%
	Turvo	11,74%	87,62%	0,64%	0,00%
	Schroeder	29,83%	68,54%	1,63%	0,00%
	Siderópolis	9,14%	90,34%	0,53%	0,00%
	São José do Cedro	24,67%	74,95%	0,38%	0,00%
	Jaguaruna	3,86%	95,06%	1,07%	0,00%
	Morro da Fumaça	6,89%	91,31%	1,81%	0,00%
	São João Batista	5,60%	94,40%	0,00%	0,00%
	Seara	10,20%	87,97%	0,00%	1,83%
	Média Simples	9,53%	89,76%	0,50%	0,21%
	Videira	20,93%	78,22%	0,61%	0,24%
	Laguna	2,05%	97,95%	0,00%	0,00%
	Içara	11,52%	85,22%	1,31%	1,95%
	Ararangua	25,55%	74,45%	0,00%	0,00%
	Média Simples	15,01%	83,96%	0,48%	0,55%
	Palhoça	18,72%	81,28%	0,00%	0,00%
	Lages	12,52%	87,47%	0,01%	0,00%
	Criciúma	34,21%	65,05%	0,39%	0,34%
	São José	15,55%	83,52%	0,00%	0,93%
	Florianópolis	30,19%	69,80%	0,01%	0,00%
	Média Simples	22,24%	77,43%	0,08%	0,25%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Apêndice B2 – OCA-Educação realizado 2002

OCA/Realizado Educação					
2002					
	Município	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
	Ermo	8,82%	90,27%	0,91%	0,00%
	Santa Rosa de Lima	6,62%	93,38%	0,00%	0,00%
	Celso Ramos	6,28%	91,88%	1,84%	0,00%
	Morro Grande	14,59%	84,51%	0,90%	0,00%
	Bom Jardim da Serra	13,14%	86,56%	0,30%	0,00%
	Xavantina	7,89%	86,46%	0,00%	5,65%
	Rio Fortuna	12,00%	88,00%	0,00%	0,00%
	Guarujá do Sul	34,89%	61,46%	0,59%	3,07%
	Timbé do Sul	20,59%	79,41%	0,00%	0,00%
	Passo de Torres	16,87%	83,13%	0,00%	0,00%
	Maracajá	6,42%	92,58%	1,01%	0,00%
	Grão Pará	38,16%	61,84%	0,00%	0,00%
	Ipumirim	10,88%	86,83%	0,91%	1,39%
	Treze de Maio	7,91%	92,09%	0,00%	0,00%
	São João do Sul	13,37%	86,63%	0,00%	0,00%
	Campo Belo do Sul	4,94%	93,02%	2,04%	0,00%
	Tangará	9,97%	90,03%	0,00%	0,00%
	São José do Cerrito	4,70%	94,83%	0,00%	0,46%
	Monte Carlo	8,24%	91,76%	0,00%	0,00%
	Turvo	14,01%	85,67%	0,32%	0,00%
	Schroeder	43,89%	53,99%	2,12%	0,00%
	Siderópolis	13,74%	85,10%	1,16%	0,00%
	São José do Cedro	24,83%	72,90%	1,13%	1,14%
	Jaguaruna	2,36%	97,64%	0,00%	0,00%
	Morro da Fumaça	12,83%	84,83%	2,33%	0,00%
	São João Batista	10,89%	89,11%	0,00%	0,00%
	Seara	16,73%	78,19%	1,15%	3,93%
	Média Simples	14,28%	84,52%	0,62%	0,58%
	Videira	34,12%	65,88%	0,00%	0,00%
	Laguna	7,54%	92,46%	0,00%	0,00%
	Içara	14,89%	79,61%	1,55%	3,95%
	Ararangua	39,25%	60,75%	0,00%	0,00%
	Média Simples	23,95%	74,67%	0,39%	0,99%
	Palhoça	21,62%	78,38%	0,00%	0,00%
	Lages	14,70%	85,30%	0,00%	0,00%
	Criciúma	35,96%	59,37%	0,22%	4,45%
	São José	21,25%	77,50%	0,00%	1,24%
	Florianópolis	40,02%	59,91%	0,07%	0,00%
	Média Simples	26,71%	72,09%	0,06%	1,14%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Apêndice B3 – OCA-Educação realizado 2003

OCA/Realizado Educação				
2003				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
Ermo	5,33%	94,67%	0,00%	0,00%
Santa Rosa de Lima	5,91%	94,09%	0,00%	0,00%
Celso Ramos	4,45%	94,20%	1,35%	0,00%
Morro Grande	15,71%	83,49%	0,80%	0,00%
Bom Jardim da Serra	22,88%	76,00%	1,12%	0,00%
Xavantina	6,92%	88,03%	0,51%	4,54%
Rio Fortuna	10,60%	89,40%	0,00%	0,00%
Guaruja do Sul	34,75%	61,59%	2,05%	1,62%
Timbé do Sul	18,16%	81,84%	0,00%	0,00%
Passo de Torres	16,51%	83,49%	0,00%	0,00%
Maracajá	9,01%	89,89%	1,10%	0,00%
Grão Pará	35,50%	64,50%	0,00%	0,00%
Ipumirim	12,58%	83,32%	2,54%	1,56%
Treze de Maio	9,36%	88,29%	2,35%	0,00%
São João do Sul	9,95%	90,05%	0,00%	0,00%
Campo Belo do Sul	5,41%	92,93%	1,66%	0,00%
Tangará	11,11%	88,89%	0,00%	0,00%
São José do Cerrito	2,26%	96,61%	0,00%	1,13%
Monte Carlo	4,29%	95,71%	0,00%	0,00%
Turvo	14,61%	84,66%	0,73%	0,00%
Schroeder	41,28%	56,54%	2,18%	0,00%
Siderópolis	15,73%	83,23%	1,05%	0,00%
São José do Cedro	26,24%	71,38%	0,97%	1,41%
Jaguaruna	1,63%	98,37%	0,00%	0,00%
Morro da Fumaça	9,45%	88,65%	1,91%	0,00%
São João Batista	11,64%	88,36%	0,00%	0,00%
Seara	18,50%	77,45%	1,03%	3,02%
Média Simples	14,06%	84,65%	0,79%	0,49%
Videira	39,26%	60,74%	0,00%	0,00%
Laguna	1,93%	98,07%	0,00%	0,00%
Içara	16,73%	80,18%	0,34%	2,76%
Ararangua	34,14%	65,86%	0,00%	0,00%
Média Simples	23,01%	76,21%	0,08%	0,69%
Palhoça	32,44%	67,56%	0,00%	0,00%
Lages	12,47%	87,53%	0,00%	0,00%
Criciúma	34,03%	59,90%	0,57%	5,50%
São José	23,11%	76,00%	0,00%	0,88%
Florianópolis	38,98%	60,96%	0,06%	0,00%
Média Simples	28,21%	70,39%	0,13%	1,28%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Apêndice B4 – OCA-Educação realizado 2004

OCA/Realizado Educação				
2004				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
Ermo	9,24%	89,52%	1,24%	0,00%
Santa Rosa de Lima	6,22%	93,78%	0,00%	0,00%
Celso Ramos	11,78%	88,22%	0,00%	0,00%
Morro Grande	17,06%	82,11%	0,83%	0,00%
Bom Jardim da Serra	16,75%	82,18%	1,07%	0,00%
Xavantina	6,23%	89,08%	0,19%	4,51%
Rio Fortuna	12,25%	87,75%	0,00%	0,00%
Guarujá do Sul	25,45%	71,24%	1,56%	1,75%
Timbé Do Sul	20,27%	79,73%	0,00%	0,00%
Passo de Torres	18,27%	81,73%	0,00%	0,00%
Maracajá	8,76%	90,14%	1,09%	0,00%
Grão Pará	35,51%	64,49%	0,00%	0,00%
Ipumirim	14,03%	82,07%	2,65%	1,25%
Treze de Maio	8,08%	89,44%	2,47%	0,00%
São João do Sul	10,22%	89,78%	0,00%	0,00%
Campo Belo do Sul	7,17%	91,20%	1,63%	0,00%
Tangará	12,03%	87,70%	0,00%	0,28%
São José do Cerrito	1,55%	97,41%	0,00%	1,03%
Monte Carlo	6,52%	93,48%	0,00%	0,00%
Turvo	23,86%	75,30%	0,84%	0,00%
Schroeder	41,71%	55,42%	2,87%	0,00%
Siderópolis	15,52%	83,37%	1,11%	0,00%
São José do Cedro	25,59%	72,21%	0,75%	1,45%
Jaguaruna	10,77%	89,23%	0,00%	0,00%
Morro da Fumaça	8,31%	90,18%	1,52%	0,00%
São João Batista	24,15%	75,77%	0,00%	0,08%
Seara	18,45%	75,97%	1,52%	4,05%
Média Simples	15,40%	83,28%	0,79%	0,53%
Videira	40,89%	59,11%	0,00%	0,00%
Laguna	5,26%	94,68%	0,00%	0,06%
Içara	16,99%	80,94%	0,26%	1,81%
Ararangua	38,44%	61,56%	0,00%	0,00%
Média Simples	25,40%	74,07%	0,06%	0,47%
Palhoça	20,26%	79,74%	0,00%	0,00%
Lages	16,59%	83,41%	0,00%	0,00%
Criciúma	31,59%	68,33%	0,08%	0,00%
São Jose	27,05%	70,34%	0,00%	2,61%
Florianópolis	41,20%	58,54%	0,25%	0,00%
Média Simples	27,34%	72,07%	0,07%	0,52%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Apêndice C – Variáveis Independentes Pesquisadas

Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000
Percentual de crianças de 10 a 14 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000
Percentual de crianças de 10 a 14 anos na escola, 2000
Percentual de crianças entre 4 e 5 anos na escola, 2000
Percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola, 2000
Percentual de crianças de 7 a 14 anos analfabetas, 2000
Percentual de crianças de 7 a 14 anos com mais de um ano de atraso escolar, 2000
Percentual de crianças de 7 a 14 anos na escola, 2000
Percentual de crianças de 10 a 14 anos analfabetas, 2000
Percentual de crianças de 10 a 14 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Longevidade, 2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000
Percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho, 2000
Percentual da renda proveniente de transferências governamentais, 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos analfabetas, 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com menos de oito anos de estudo, 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola , 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos que estão freqüentando o segundo grau, 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com acesso ao segundo grau, 2000
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos na escola, 2000
Percentual de adolescentes do sexo feminino entre 15 e 17 anos com filhos, 2000
Percentual de crianças de 10 a 14 anos fora da escola, 2000
Percentual de crianças de 4 a 5 anos fora da escola, 2000
Percentual de crianças de 5 a 6 anos fora da escola, 2000
Percentual de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, 2000
Percentual de crianças de 7 a 14 anos com acesso ao curso fundamental, 2000

Percentual de crianças de 10 a 14 anos com mais de um ano de atraso escolar, 2000
Percentual de crianças de 10 a 14 anos que trabalham, 2000
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000
Percentual de pessoas com mais de 50% da sua renda proveniente de transferências governamentais, 2000
Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$37,75, 2000
Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50, 2000
Percentual de pessoas que freqüentam o ensino médio em relação à população de 15 a 17 anos, 2000
Percentual de pessoas que freqüentam o fundamental em relação à população de 7 a 14 anos, 2000
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000
Percentual de professores do fundamental residentes com curso superior, 2000
Percentual de crianças de 7 a 14 anos que estão freqüentando o curso fundamental, 2000
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000
Percentual de pessoas que vivem em domicílios com densidade acima de 2 pessoas por dormitório, 2000
Taxa bruta de freqüência à escola, 2000
Taxa de alfabetização, 2000
Educação e eleitores analfabetos que lê e escreve
Educação e eleitores ate 17 anos
Educação e eleitores com 1º grau completo
Educação e eleitores com 1º grau incompleto
Educação e eleitores com 2º grau incompleto e completo
Educação e eleitores com superior incompleto e completo

Educação e eleitores de 18 a 24 anos
Educação e eleitores de 25 a 34 anos
Educação e eleitores de 35 a 44 anos
Educação e eleitores de 45 a 59 anos
Educação e eleitores de 60 a mais de 69
Correlação com variação populacional
Percentual de pessoas que vivem em domicilio com energia elétrica – 2000
Percentual de pessoas que vivem em domicilio com computador – 2000
Percentual de pessoas que vivem em domicilio com carro – 2000
Educação e população por fração da idade – 0 a 6 anos – 2000
Educação e população por fração da idade – 7 a 14 anos – 2000
Educação e população por fração da idade – 15 a 18 anos – 2000
Educação e população por fração da idade – 7 a 15 anos urbana – 2000
Educação e população por fração da idade – 7 a 15 anos rural - 2000

Apêndice D1 - OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano por ano

Correlação do OCA-educação no ano 2001 com o Quadro de Variáveis Independentes				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	0,576	-0,567	-0,158	-0,017
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	0,558	-0,550	-0,192	0,104
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	0,627	-0,613	-0,081	-0,087
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,457	0,463	-0,152	-0,011
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,499	0,505	-0,108	-0,040
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	-0,462	0,475	0,090	-0,231
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,483	0,477	0,067	-0,037
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,482	0,470	0,243	-0,224
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	-0,367	0,367	0,193	-0,165
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,506	0,508	0,280	-0,252
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,408	0,401	0,143	-0,112
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,461	0,448	0,248	-0,217
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	0,321	-0,303	-0,159	-0,001

Apêndice D2 - OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano por ano

Correlação do OCA-educação no ano 2002 com o Quadro de Variáveis Independentes				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	0,602	-0,586	-0,166	0,030
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	0,569	-0,568	-0,211	0,154
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	0,624	-0,604	-0,163	0,007
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,397	0,388	0,088	-0,023
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,439	0,434	0,072	-0,059
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	-0,375	0,392	0,082	-0,217
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,466	0,464	0,133	-0,081
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,520	0,541	0,139	-0,303
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	-0,306	0,324	0,189	-0,230
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,498	0,524	0,184	-0,344
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,428	0,435	0,151	-0,164
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,507	0,526	0,138	-0,294
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	0,300	-0,314	0,117	0,123

Apêndice D3 - OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano por ano

Correlação do OCA-educação no ano 2003 com o Quadro de Variáveis Independentes				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	0,622	-0,612	-0,078	0,022
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	0,582	-0,581	-0,189	0,148
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	0,632	-0,622	-0,053	0,027
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,390	0,389	0,072	-0,005
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,437	0,440	0,089	-0,052
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	-0,329	0,358	0,072	-0,248
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,488	0,487	0,134	-0,083
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,548	0,565	0,058	-0,290
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	-0,311	0,329	0,110	-0,208
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,491	0,512	0,110	-0,316
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,452	0,459	0,085	-0,153
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,541	0,557	0,044	-0,282
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	0,304	-0,305	-0,051	0,138

Apêndice D4 - OCA-Educação correlacionado com Índices de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Humano por ano

Correlação do OCA-educação no ano 2004 com o Quadro de Variáveis Independentes				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Educação Especial	Ensino Médio
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	0,690	-0,700	-0,006	0,042
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação, 2000	0,647	-0,656	-0,123	0,100
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda, 2000	0,692	-0,695	0,060	-0,057
Percentual de crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$37,75, 2000	-0,475	0,483	-0,020	0,059
Percentual crianças em domicílios com renda per capita menor que R\$75,50, 2000	-0,515	0,527	-0,025	0,011
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%, 2000	-0,439	0,482	-0,039	-0,273
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,558	0,563	0,075	-0,001
Percentual de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,547	0,575	0,050	-0,289
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000	-0,367	0,393	0,023	-0,172
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,530	0,563	0,060	-0,313
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000	-0,499	0,511	0,053	-0,082
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000	-0,531	0,558	0,043	-0,286
Percentual mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos, 2000	0,291	-0,273	-0,186	0,000

Apêndice E1 – FIA Orçado e Realizado

FIA / 2001				
Município	Orçado	Realizado	Diferença	% orçado/realizado
Ermo	--	--	--	--
Santa Rosa de Lima	--	--	--	--
Celso Ramos	7.000,00	6.552,00	448,00	93,60%
Morro Grande	2.000,00	0,00	2.000,00	0,00%
Bom Jardim da Serra	--	--	--	--
Xavantina	10.000,00	1.532,00	8.468,00	15,32%
Rio Fortuna	30.000,00	360,00	29.640,00	1,20%
Guarujá do Sul	25.000,00	13.253,00	11.747,00	53,01%
Timbé do Sul	--	--	--	--
Passo de Torres	29.000,00	14.981,00	14.019,00	51,66%
Maracajá	41.000,00	18.806,00	22.194,00	45,87%
Grao Pará	--	--	--	--
Ipumirim	20.000,00	5.558,00	14.442,00	27,79%
Treze de Maio	200.000,00	5.521,00	194.479,00	2,76%
São João do Sul	15.000,00	4.857,00	10.143,00	32,38%
Campo Belo do Sul	36.000,00	0,00	36.000,00	0,00%
Tangara	--	--	--	--
São José do Cerrito	25.220,00	0,00	25.220,00	0,00%
Monte Carlo	40.000,00	130,74	39.869,26	0,33%
Turvo	20.000,00	1.682,00	18.318,00	8,41%
Schroeder	52.300,00	6.806,00	45.494,00	13,01%
Siderópolis	65.000,00	1.524,00	63.476,00	2,34%
São José do Cedro	26.044,00	21.154,00	4.890,00	81,22%
Jaguaruna	--	--	--	--
Morro da Fumaça	--	--	--	--
São João Batista	40.000,00	37.302,00	2.698,00	93,26%
Seara	65.000,00	10.378,00	54.622,00	15,97%
Videira	23.000,00	5.372,00	17.628,00	23,36%
Laguna	70.610,00	6.056,00	64.554,00	8,58%
Içara	127.000,00	20.409,00	106.591,00	16,07%
Araranguá	97.400,00	95.699,00	1.701,00	98,25%
Palhoça	--	--	--	--
Lages	50.000,00	4.532,00	45.468,00	9,06%
Criciúma	640.000,00	16.678,00	623.322,00	2,61%
São Jose	236.000,00	0,00	236.000,00	0,00%
Florianópolis	2.919.688,00	294.952,00	2.624.736,00	10,10%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Obs.: Justificam-se os municípios que não há valor pela ausência de informação nas planilhas orçamentárias.

Apêndice E2 – FIA Orçado e Realizado

OCA-FIA / 2002				
Município	Orçado	Realizado	Diferença	% orçado/realizado
Ermo	--	--	--	--
Santa Rosa de Lima	--	--	--	--
Celso Ramos	15.000,00	14.960,00	40,00	99,73%
Morro Grande	4.000,00	877,22	3.122,78	21,93%
Bom Jardim da Serra	11.908,00	11.908,00	0,00	100,00%
Xavantina	8.600,00	8.598,00	2,00	99,98%
Rio Fortuna	20.000,00	0,00	20.000,00	0,00%
Guarujá do Sul	16.800,00	11.718,00	5.082,00	69,75%
Timbé do Sul	5.500,00	0,00	5.500,00	0,00%
Passo de Torres	26.000,00	19.940,00	6.060,00	76,69%
Maracajá	35.000,00	16.218,00	18.782,00	46,34%
Grao Pará	5.000,00	0,00	5.000,00	0,00%
Ipumirim	13.000,00	5.956,00	7.044,00	45,82%
Treze de Maio	160.000,00	10.688,00	149.312,00	6,68%
São João do Sul	20.000,00	11.900,00	8.100,00	59,50%
Campo Belo do Sul	38.000,00	0,00	38.000,00	0,00%
Tangara	--	--	--	--
São José do Cerrito	35.000,00	200,00	34.800,00	0,57%
Monte Carlo	42.000,00	1.673,00	40.327,00	3,98%
Turvo	16.000,00	2.332,00	13.668,00	14,58%
Schroeder	56.000,00	11.501,00	44.499,00	20,54%
Siderópolis	2.000,00	1.939,00	61,00	96,95%
São José do Cedro	26.044,00	19.226,00	6.818,00	73,82%
Jaguaruna	--	--	--	--
Morro da Fumaça	--	--	--	--
São João Batista	45.150,00	34.642,00	10.508,00	76,73%
Seara	60.000,00	23.697,00	36.303,00	39,50%
Videira	137.500,00	112.558,00	24.942,00	81,86%
Laguna	155.000,00	5.837,00	149.163,00	3,77%
Içara	79.820,00	73.253,00	6.567,00	91,77%
Araranguá	196.500,00	118.585,00	77.915,00	60,35%
Palhoça	--	--	--	--
Lages	50.000,00	16.516,00	33.484,00	33,03%
Criciúma	1.000.000,00	153.020,00	846.980,00	15,30%
São Jose	554.906,00	371.565,00	183.341,00	66,96%
Florianópolis	1.610.497,00	568.411,00	1.042.086,00	35,29%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Obs.: Justificam-se os municípios que não há valor pela ausência de informação nas planilhas orçamentárias.

Apêndice E3 – FIA Orçado e Realizado

OCA-FIA / 2003				
Município	Orçado	Realizado	Diferença	% orçado/realizado
Ermo	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00%
Santa Rosa de Lima	--	--	--	--
Celso Ramos	20.000,00	19.464,00	536,00	97,32%
Morro Grande	4.660,00	570,00	4.090,00	12,23%
Bom Jardim da Serra	100.000,00	11.600,00	88.400,00	11,60%
Xavantina	14.600,00	14.238,00	362,00	97,52%
Rio Fortuna	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00%
Guarujá do Sul	16.159,00	11.130,00	5.029,00	68,88%
Timbé do Sul	1.100,00	0,00	1.100,00	0,00%
Passo de Torres	30.000,00	13.512,00	16.488,00	45,04%
Maracajá	31.000,00	17.449,00	13.551,00	56,29%
Grao Pará	5.000,00	0,00	5.000,00	0,00%
Ipumirim	7.500,00	6.237,00	1.263,00	83,16%
Treze de Maio	112.000,00	84.475,00	27.525,00	75,42%
São João do Sul	8.795,00	8.795,00	0,00	100,00%
Campo Belo do Sul	17.000,00	0,00	17.000,00	0,00%
Tangara	--	--	--	--
São José do Cerrito	35.000,00	--	--	--
Monte Carlo	42.000,00	10.520,00	31.480,00	25,05%
Turvo	16.000,00	1.504,00	14.496,00	9,40%
Schroeder	60.000,00	30.773,00	29.227,00	51,29%
Siderópolis	9.500,00	7.905,00	1.595,00	83,21%
São José do Cedro	36.000,00	21.089,00	14.911,00	58,58%
Jaguaruna	--	--	--	--
Morro da Fumaça	--	--	--	--
São João Batista	37.416,00	35.406,00	2.010,00	94,63%
Seara	60.000,00	31.529,00	28.471,00	52,55%
Videira	216.194,00	130.220,00	85.974,00	60,23%
Laguna	137.000,00	10.574,00	126.426,00	7,72%
Içara	131.500,00	93.352,00	38.148,00	70,99%
Araranguá	61.175,00	61.047,00	128,00	99,79%
Palhoça	--	--	--	--
Lages	172.000,00	89.193,00	82.807,00	51,86%
Criciúma	820.000,00	67.384,00	752.616,00	8,22%
São Jose	484.812,00	293.855,00	190.957,00	60,61%
Florianópolis	2.200.633,00	516.594,00	1.684.039,00	23,47%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Obs.: Justificam-se os municípios que não há valor pela ausência de informação nas planilhas orçamentárias.

Apêndice E4 – FIA Orçado e Realizado

OCA-FIA / 2004				
Município	Orçado	Realizado	Diferença	% orçado/realizado
Ermo	15.000,00	0,00	15.000,00	0,00%
Santa Rosa de Lima	--	--	--	--
Celso Ramos	15.000,00	14.478,00	522,00	96,52%
Morro Grande	4.000,00	1.518,00	2.482,00	37,95%
Bom Jardim da Serra	70.000,00	15.100,00	54.900,00	21,57%
Xavantina	15.500,00	13.292,00	2.208,00	85,75%
Rio Fortuna	35.000,00	4.080,00	30.920,00	11,66%
Guarujá do Sul	20.382,00	13.805,00	6.577,00	67,73%
Timbé do Sul	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00%
Passo de Torres	36.000,00	21.618,00	14.382,00	60,05%
Maracajá	31.000,00	22.591,00	8.409,00	72,87%
Grao Pará	5.000,00	0,00	5.000,00	0,00%
Ipumirim	11.500,00	9.213,00	2.287,00	80,11%
Treze de Maio	116.000,00	51.444,00	64.556,00	44,35%
São João do Sul	7.468,00	7.468,00	0,00	100,00%
Campo Belo do Sul	27.250,00	13.991,00	13.259,00	51,34%
Tangara	--	--	--	--
São José do Cerrito	35.000,00	3.765,00	31.235,00	10,76%
Monte Carlo	51.000,00	6.787,00	44.213,00	13,31%
Turvo	12.000,00	327,60	11.672,40	2,73%
Schroeder	40.000,00	12.455,00	27.545,00	31,14%
Siderópolis	13.000,00	11.836,00	1.164,00	91,05%
São José do Cedro	28.900,00	28.460,00	440,00	98,48%
Jaguaruna	50.000,00	1.826,00	48.174,00	3,65%
Morro da Fumaça	--	--	--	--
São João Batista	69.721,00	64.933,00	4.788,00	93,13%
Seara	70.000,00	55.078,00	14.922,00	78,68%
Videira	138.804,00	123.888,00	14.916,00	89,25%
Laguna	122.000,00	10.959,00	111.041,00	8,98%
Içara	174.800,00	104.615,00	70.185,00	59,85%
Araranguá	161.500,00	125.136,00	36.364,00	77,48%
Palhoça	216.863,00	16.454,00	200.409,00	7,59%
Lages	361.200,00	209.781,00	151.419,00	58,08%
Criciúma	800.000,00	105.393,00	694.607,00	13,17%
São Jose	583.885,00	394.999,00	188.886,00	67,65%
Florianópolis	2.346.733,00	1.094.911,00	1.251.822,00	46,66%

Fonte: Planilhas Orçamentárias Municipais

Obs.: Justificam-se os municípios que não há valor pela ausência de informação nas planilhas orçamentárias.