

8. POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO

8.1 Prioridade absoluta também no Orçamento Público

Glaucia Barros

Assessora do Deputado Estadual André Quintão, coordenador da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Presidente da Comissão de Participação Popular da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Coordenadora do Projeto Novas Alianças, desenvolvido pela Oficina de Imagens – Educação e Comunicação. Ativista da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais.



Glaucia Barros

Introdução: o marco regulatório como resultado e indutor da participação e do desenvolvimento

A legislação brasileira materializou importantes e inovadoras concepções no campo da democracia.

Uma delas foi certamente a de atribuir à criança e ao adolescente as condições de cidadania e de prioridade no cenário público.

São muitas as implicações práticas disso para os milhares de atores que se mobilizam desde a fase de redação do Artigo 227 da Constituição Federal e, posteriormente, do Estatuto da Criança e do Adolescente até a constituição e operação dos conselhos dos direitos e tutelares, expressão contundente da democracia participativa.

Revolucionar conceitos, metodologias e formas de gestão é o exigente exercício que inúmeras pessoas atuantes nos movimentos sociais e de igrejas, nos conselhos, nas instituições, nos governos, nas Promotorias de Justiça, no judiciário, nas casas legislativas, nas empresas, em diferentes tempos e lugares, imprimem no cotidiano de suas ações.

Mas para que tudo isso? Por que tanto esforço para mudar estruturas, alterar concepções, vencer resistências e fazer alianças?

São os ônus da democracia, do desenvolvimento sustentável, da evolução do processo civilizatório que precisa dialogar com um código de ética expressivo da diversidade geracional, que implica o reconhecimento das pessoas na sua condição de humanidade.

Decorrente dessas crenças, emerge o ânimo para questionar e alterar discursos e práticas e desenhar um novo jeito de sentir, entender e atender as demandas da infância e da adolescência. E uma das formas mais consistentes de se fazer isso é a gestão de políticas públicas alinhadas com os princípios legais.

Políticas públicas, orçamento e governança democrática

Vários são os pontos da legislação brasileira que indicam a participação na deliberação e controle das ações públicas; a articulação entre programas, serviços e organizações e a descentralização político-administrativa como princípios a serem

“A garantia de prioridade compreende:
[...] destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”
(Art.4º, Lei 8069/90)

considerados para a concepção e desenvolvimento de políticas. São exemplos disso o parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal, os artigos 86, 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros.

No que se refere ao orçamento público – principal elemento da gestão de políticas – as referências mais explícitas à participação social no seu acompanhamento e na sua avaliação estão na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)¹.

As leis orçamentárias² expressam a proposta política de cada governo. É por meio delas que se conhece o que será feito no âmbito das políticas públicas e se pode avaliar o que é prioritário. É também nesse ciclo orçamentário que se pode dar uma outra forma de governança, menos centralizada nos mandatários (chefe do Executivo e parlamentares) e mais compartilhada com as organizações da sociedade.

Respaldados legalmente, cabe aos conselheiros, aos ativistas de movimentos sociais, aos gestores e operadores de políticas públicas, aos promotores de justiça, aos juizes, aos parlamentares, aos empresários exercerem o seu dever de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos da criança e do adolescente no orçamento público. Isso implica incidir no planejamento, no monitoramento e avaliação da execução orçamentária.

Os passos para a incidência no orçamento público

Esse exercício deve começar pelo levantamento de informações acerca da realidade sobre a qual se deseja incidir. Isso pode ser coordenado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que recolherá essas informações nos conselhos tutelares, nas instituições sociais e nos órgãos públicos que se relacionam com o atendimento à criança e ao adolescente (Executivo, Ministério Público, Judiciário). Um bom **diagnóstico** dos principais problemas e das potencialidades (é importante identificar o que existe de positivo e pode ser otimizado) é o primeiro passo para a proposição responsável de ações orçamentárias.

Com esses dados organizados, o Conselho dos Direitos, em aliança com todos os segmentos listados acima, elabora o **plano de ação**, que indica o que deve ser feito para enfrentar os problemas identificados, as metas a serem atingidas, os prazos e responsáveis por cada ação.

O terceiro passo consiste em o Conselho formalizar em **resolução** as prioridades constantes do plano de ação, comunicando formalmente ao Executivo as suas deliberações acerca das políticas de atenção aos direitos da criança e do adolescente. Essa é a forma de concretizar o poder deliberativo do Conselho dos Direitos. Acompanhar e intervir nas discussões e votações do Plano Plurianual de Ação (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), no **Poder Legislativo** é o quarto passo importante para assegurar que as decisões construídas por aqueles que atuam diretamente no atendimento à criança e ao adolescente sejam contempladas no orçamento público.

O passo seguinte é o de **acompanhar a execução orçamentária**. No Brasil, a lei orçamentária é autorizativa. Isso quer dizer que o governante não pode fazer nada que não esteja autorizado pelo legislativo nesta lei. No entanto, ele pode não fazer algumas das coisas que estão previstas e autorizadas.³ Por isso, é importante que todos aqueles que participaram da proposição de ações orçamentárias voltadas para crianças e adolescentes estejam atentos à forma como o Executivo está gastando o dinheiro público. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a cada bimestre sejam publicadas informações sobre a execução orçamentária.

Uma forma de facilitar a apresentação e análise desses dados tem sido difundida em todo o Brasil pela Fundação Abrinq, pelo Unicef – Fundo das Nações Unidas pela Infância e pelo Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Trata-se do **Orçamento Criança e Adolescente**⁴, uma metodologia que permite identificar com objetividade e clareza o montante de recursos destinados direta ou indiretamente a crianças e adolescentes.

Na sequência, deve acontecer a **avaliação da execução orçamentária**. Além de verificar se o que foi previsto está sendo gasto de acordo com o cronograma, os conselheiros e seus colaboradores, os parlamentares e os membros do Ministério Público – todos responsáveis pelo controle externo do Executivo – devem observar também o cumprimento dos objetivos e das metas físicas estabelecidos na lei orçamentária para os programas e ações. Trata-se de um trabalho atencioso de cruzamento de informações sobre os montantes gastos e o impacto desse investimento na alteração da realidade identificada no diagnóstico inicial. Baseados nessa avaliação, esses atores podem atualizar o plano de ação e reiniciar o ciclo de incidência no orçamento público.

Um bom exemplo em Minas Gerais

Em 2003, os movimentos organizados em torno dos direitos da criança e do adolescente⁵ e a Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais iniciaram o processo de incidência no planejamento público que vem acumulando resultados importantes.

Por meio da participação na elaboração e nas revisões anuais do Plano Plurianual de Ação Governamental do Estado, com avaliação do cumprimento de metas físicas e financeiras; do monitoramento trimestral da execução orçamentária de dotações relacionadas a políticas de atenção a crianças e adolescentes e da proposição de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual, ao longo dos últimos quatro anos, foi conquistado o seguinte:

➤ Inclusão de um programa prioritário no Plano Plurianual

2004-2007, voltado para a assistência a famílias vulnerabilizadas. Na proposta encaminhada ao Legislativo, o Governo de Minas não previa a política de assistência social como prioridade. A ação articulada dos movimentos sociais e dos parlamentares da Comissão de Participação Popular resultou na elaboração de um novo programa estruturador no planejamento orçamentário.

➤ Atração de mais recursos para as políticas de atenção aos direitos da criança e do adolescente. Por meio de emendas ao orçamento, foram alocados R\$11.320.500,00, além do que tinha sido previsto inicialmente para ações voltadas para esses segmentos.

➤ Aumentou a visibilidade social do orçamento público. Todas as ações de participação e os resultados das análises trimestrais da execução orçamentária são amplamente divulgados para os veículos de comunicação social e nos boletins institucionais dos movimentos sociais. Com isso, avança-se na democratização de informações e na necessária transparência da gestão pública, elementos importantes para a consolidação da democracia.

Neste ano em que se elabora um novo Plano Plurianual no âmbito dos estados e da União, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, provocado pelos fóruns e frentes, publicou no final de julho, uma resolução contendo as prioridades a serem observadas pelo Governo Estadual na elaboração de seu planejamento de médio prazo, que deve ser concluído e entregue até 30 de setembro à Assembleia Legislativa para discussão e votação. Esse é mais um avanço que deve ser computado ao processo de participação.

Legislativo: uma aliança imprescindível

O convite da Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais para os processos de discussão das leis orçamentárias; a atuação da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FPDDCA) sempre alinhada com as demandas dos movimentos; a consideração respeitosa de todas as propostas apresentadas por esses movimentos; e a disponibilização dos dados da execução orçamentária do Governo mineiro⁶ têm contribuído sobremaneira para uma sensível melhoria do relacionamento dos movimentos que se organizam pelos direitos da criança e do adolescente com o Poder Legislativo.

Em todos os níveis de governo, os parlamentares são responsáveis pelo controle externo. Isso significa que cabe a eles além de autorizar, também fiscalizar os gastos públicos e a eficiência, eficácia e efetividade das políticas. Em Minas, a CPP e a FPDDCA da Assembleia Legislativa têm cumprido esse papel em relação às políticas voltadas para crianças e adolescentes, em parceria com os setores sociais responsáveis pelo controle público.

Novas alianças, novos desafios

Resultante de uma parceria entre várias organizações⁷, está sendo desenvolvido o Projeto Novas Alianças. Seu objetivo é favorecer o desenvolvimento da capacidade nos conselhos de políticas públicas para a infância e a adolescência de incidir, monitorar e avaliar o orçamento público e de construir alianças no poder legislativo e nos meios de comunicação para a efetiva implementação dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A estratégia consiste em formar e assessorar conselheiros,

membros do Ministério Público e do Legislativo, colaboradores dessas instâncias e jovens lideranças para a participação nos processos de planejamento, controle e divulgação da gestão pública de ações voltadas para crianças e adolescentes.

A meta inicial, a ser alcançada até o final de 2008, é atingir 85 municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes.

O Ministério Público no processo

Vários são os exemplos que despontam em todo o País de membros do Ministério Público que têm-se aliado aos conselhos e movimentos para convencer gestores a investir recursos públicos na infância e na adolescência.

De posse de dados que demonstram a necessidade das ações e das resoluções dos Conselhos – órgãos deliberativos e controladores da política de atendimento aos direitos – os Promotores e Procuradores de Justiça podem questionar o Executivo acerca do cumprimento dos Artigos 4º e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, acionando-o para que sejam feitas todas as previsões orçamentárias necessárias para a promoção dos direitos desses cidadãos e que essas ações se concretizem.

Notas

¹ Foi apresentado em 2006, à Comissão de Legislação Participativa da Câmara de Deputados, pelo Fórum Brasil de Orçamento, o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social, que pretende conciliar responsabilidade nas finanças e responsabilidade social, criando mais mecanismos de controle da sociedade civil sobre o Estado. Informações sobre esse PL podem ser acessadas pela Internet no endereço www.forumfbo.org.br.

² As leis orçamentárias são o **Plano Plurianual**, que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos; a **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, que estabelece as metas e prioridades e orienta a elaboração do orçamento do ano seguinte; e a **Lei Orçamentária Anual**, ou orçamento como é mais conhecida, traz todas as ações que serão executadas pelo governo com recursos públicos, o valor e a fonte desses recursos para cada ação. É uma previsão de receitas e despesas para o ano seguinte à sua elaboração. Em cada nível de governo essas leis são elaboradas e executadas.

³ Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente (Educação, Saúde, Pagamento de Pessoal, por exemplo), inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias não podem deixar de ser executadas. O que não se enquadra nesses casos, é de livre discricionariedade do Executivo.

⁴ Mais informações podem ser acessadas pela internet no endereço www.orcamentocrianca.org.br

⁵ Existem 5 movimentos de incidência no âmbito estadual em Minas Gerais: a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Fóruns de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente (FECTIPA), Mineiro de Educação Infantil, Interinstitucional de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes e a Rede de Medidas Socioeducativas.

⁶ É a assessoria técnica do Bloco PT/PcdoB quem apura os dados da execução orçamentária no SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Estado e os divulga para posterior análise dos movimentos sociais. As informações disponibilizadas pelo Governo do Estado na sua página na internet estão agregadas por grupos de natureza de despesas, o que impede uma avaliação mais específica das ações orçamentárias.

⁷ O Projeto Novas Alianças é desenvolvido pela Oficina de Imagens – Educação e Comunicação, ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância, Fundação Avina, Fundação Vale do Rio Doce, Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos, Instituto Agora em Defesa do Eleitor e da Democracia, Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, Fóruns Regionais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Assembleia Legislativa de Minas Gerais e Ministério Público de Minas Gerais

Em Belo Horizonte, a Promotoria dos Direitos da Infância e da Juventude tem sido parceira desse movimento pela melhoria do gasto público, investindo e participando da articulação de redes de proteção e promoção, disponibilizando dados do atendimento e somando-se aos Conselhos na reivindicação por mais recursos e mais qualidade no desenvolvimento de programas e serviços.

Salienta-se novamente que tudo isso deve acontecer para que todos cumpram a lei e para que avance uma nova cultura de governança. O professor José Ricardo Cunha sintetizou de forma brilhante o sentido dessa articulação. Segundo ele, “na política do tipo novo, cada um não só faz a sua parte como estimula e cobra que o outro faça a parte dele, pois existe uma saudável interdependência. O fazer somente será ético, na medida em que se encontre com o fazer do outro, superando o modelo fragmentário”.

Assim, comunicando novas concepções, ensaiando novas metodologias e contribuindo para uma gestão pública mais transparente, participativa e democrática ganha sentido e força a organização de um povo que tem nas novas gerações a sua profissão de fé.