

*Edição Especial*

CADERNOS

ABONG

18

Orgão da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Agosto de 1997

## Subsídios à II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente



### Por uma agenda de compromissos

ABONG

Apoio UNICEF

# ABONG

## Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, São Paulo - SP - CEP: 04530-001

Tel.: (011) 829-9102

Fax: (011) 822-6604

Email: abong@ax.apc.org

## APOIO FINANCEIRO

### UNICEF

#### Fundo das Nações Unidas para a Infância

SEPN 510 - Bloco "A" - Ed. INAN - 1º andar

70.750-530 - Brasília - DF

Tel: (061) 340-1212

Fax: (061) 349-0606

Internet: brasilia@unicef.org.br

## Sociedade Beneficente Israelita Brasileira

### HOSPITAL ALBERT EINSTEIN

Av. Albert Einstein, 627

05651-901 - São Paulo - SP

Tel: (011) 845-0310

Fax: (011) 844-4968

*Cadernos ABONG são publicações da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*

*Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, Itaim, São Paulo. CEP: 04530-001  
Tel (011) 829-9102, Telefax (011) 822-6604, E.mail abong@ax.apc.org.*

#### *Diretoria Executiva da ABONG:*

*Silvio Caccia Bava (presidente), Jorge Eduardo Saavedra Durão (secretário), Nalú Faria Silva (tesoureira), Vandevaldo Nogueira, Conceição Paludo, Átula Roque, Paulo Pires de Campos, Aldalice M. da Cruz Oterloo.*

#### *Equipe dos Cadernos*

*Rosângela Paz (ass. diretoria), Mariângela Graciano (jornalista), Iume Taga Tamoto (secretária), Neusa Maria Dias (ass. administrativa/edição).*

*Tiragem: 10.000 exemplares*

## Apresentação

# Prioridade Absoluta

**E**m termos formais há uma unanimidade nacional: prioridade absoluta na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Em termos reais, muito ainda tem de ser feito para resgatar a dignidade e o carinho com que devem ser tratadas as nossas crianças e adolescentes, que traçarão o futuro do Brasil.

Sabemos que as condições degradantes a que têm sido submetidas milhões de crianças e adolescentes estão relacionadas às condições da família: pobreza, violência, falta de educação, saúde, emprego, enfim, todos os elementos que caracterizam a crescente exclusão social imposta pelo atual modelo de desenvolvimento. Assim, a forma mais radical de defender os direitos das crianças e dos adolescentes é enfrentar a pobreza e a exclusão social. É universalizar e tornar efetivos direitos sociais. No entanto, sabemos o quanto longe estamos de atingir estes objetivos. Aliás, as políticas praticadas pelo governo federal vão no sentido contrário, promovem a destituição de direitos. Um exemplo dos mais chocantes é a medida provisória que está sendo preparada para reduzir o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que hoje atinge 467.642 pessoas portadoras de deficiência, para beneficiar apenas os que tenham mais de 21 anos. A grande maioria destes portadores de deficiências são crianças e adolescentes.

É preciso zelar pelos direitos da população infanto-juvenil. Direitos assegurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Direitos que, para se efetivarem, necessitam da mobilização da sociedade e da sua participação nos Conselhos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi convocada pelo Ministro da Justiça e Presidente do CONANDA. Seu objetivo é promover uma ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual e nacional para avaliar a situação de implementação dos direitos da população infanto-juvenil.

Foram definidos os seguintes eixos temáticos:

- ♦ Ato infracional e medidas sócio-educativas
- ♦ Violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes

- ♦ Prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalho do adolescente
- ♦ Conselho Tutelar
- ♦ Orçamento e Fundo

Estes temas deverão ser avaliados e analisados sob o prisma do Sistema de Garantia de Direitos da população infanto-juvenil preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para subsidiar estas discussões e caminhar no sentido de que a Conferência venha a construir uma agenda de compromissos que viabilizem, em termos de ações concretas, as políticas propostas pela atual legislação, a ABONG - com o apoio do Unicef - reuniu estes textos como uma contribuição ao debate.

Entendemos que se faz cada vez mais necessário somar forças no campo da sociedade civil na defesa da cidadania, e esta unidade só poderá ocorrer em torno de propostas concretas que viabilizem a implementação de políticas públicas.

Por estas razões, no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente, é importante garantir o funcionamento dos Conselhos, a efetiva implantação dos Fundos, a articulação horizontal, a troca de experiências entre estas instâncias e a capacitação, seja dos funcionários públicos, seja dos representantes da sociedade civil.

Qual é a agenda que a Conferência deve assumir para tornar realidade o compromisso de dar prioridade absoluta à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes? O que cabe a cada um dos atores envolvidos na formulação, implementação e fiscalização destas iniciativas que se fazem mais do que necessárias, urgentes?

A Conferência tem todas as condições de construir esta agenda de compromissos. E a ABONG se compromete em dar continuidade - através de suas ONGs associadas - aos trabalhos que permitirão, num esforço conjunto de muitas mãos, promover uma ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual e nacional para tornar efetiva a afirmação dos direitos da criança e do adolescente como a prioridade absoluta, anunciada como palavra-de-ordem da Conferência.

# ÍNDICE

<b>O atendimento enquanto direito do cidadão e dever do Estado</b>	
<i>Wanderlino Nogueira Neto</i> .....	05
<b>A regulamentação do trabalho educativo</b>	
<i>Benedito Rodrigues dos Santos</i> .....	10
<b>Exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes</b>	
<i>CECRIA</i> .....	23
<b><u>Orçamento Municipal</u></b>	
<b>A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução</b>	
<i>Elenaldo Celso Teixeira</i> .....	29
<b>Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>	
<i>Maurício Vian</i> .....	39
<b>Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente</b>	
<i>AMEPPE</i> .....	42
<b>ANEXO</b>	
<i>Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente</i> .....	45

# O atendimento enquanto direito do cidadão e dever do Estado

WANDERLINO NOGUEIRA NETO

## 1. A criação de espaços e mecanismos de exigibilidade de direitos no campo da proteção jurídico-social à população infanto-juvenil como objetivo primordial

Além de serem atendidos diretamente ou preventivamente em serviços e programas/projetos de todas as políticas sociais básicas, algumas crianças e adolescentes deverão ser atendidos cumulativamente em serviços e programas/projetos de proteção, tanto jurídico-social, quanto assistenciais-protetivos.

Uma proteção jurídico-social que implica na aplicação do direito em face de conflitos de interesses, como espaços e mecanismos de exigibilidade de direitos, para a criança e o adolescente.

Mas, que são esses espaços e mecanismos? Que é a proteção jurídico-social? Em que sentido aqui se usa essa expressão?

Ela é uma "administração de justiça à população", num certo sentido, que não se restringe simplesmente ao Po-

der Judiciário. Isto é, não se confunde com a mera gestão interna dos negócios do poder judicial - ressalve-se, mas efetivação de direitos, na perspectiva ampla que lhe confere a Declaração pelos Direitos Humanos, da Conferência Mundial de Viena.

Ela é "segurança humana", num certo sentido também, que não se restringe simplesmente aos órgãos de defesa do Estado ou especificamente aos de segurança pública (policías) - ressalve-se, igualmente, mas, asseguramento de direitos, na perspectiva ampla que lhes conferem as Convenções de Genebra do ICRC.

Ela é "defesa de direitos", em todos os sentidos.

A proteção jurídico-social - como "administração de justiça", "segurança humana" e "defesa de direitos" -

abarca o universo amplo dos negócios de todos os dirimidores de conflitos, isto é, daqueles que aplicam as normas jurídicas nos casos concretos, havendo conflitos de interesses, garantindo a coercitividade de determinada definição, que erige em direitos, determinados interesses, reconhecidos como prevalentes - tanto pela via administrativa, quanto pela via judicial. O Estado diz o Direito.

Aqui se trata desse universo amplo onde se insere a "gestão" da defesa dos direitos - por instâncias públicas - de todos os cidadãos e especialmente dos que dela mais necessitam, em face de algum tipo de exclusão, separação ou alienação social.

Proteção jurídico-social, que a história atual começa a considerar politicamente, pondo-a no campo da luta pelos direitos da criança e do adoles-

\* Especialista em legislação protetiva da Infância e da Juventude, em Direito Internacional Público e em Políticas Públicas, consultor da UNICEF/Brasil em apoio ao programa de cooperação com o Ministério da Justiça. O presente texto está incluído em "A Melhoria do Atendimento Público nos Sistemas e Redes de Defesa de Direitos". Brasília, janeiro/1997.

cente, de maneira emblemática, reconhecendo-lhe um novo tipo de protagonismo de relação ao atendimento público em geral às crianças e aos adolescentes.

Diverso daquele que se registrava nos tempos de outrora, quando da vigência do Código de Menores, no Brasil, por exemplo, onde se constatava uma verdadeira "judiciocracia"; de fundo assistencialista e repressor, paradoxalmente; mas que não deixou de ser um avanço nos seus primeiros tempos, em relação ao passado remoto.

E diverso também daquele ainda vigente (e necessário!) em países, ou regiões do mundo, onde se vive situações de conflitos armados ou de catástrofes naturais de grandes proporções. Onde a proteção jurídico-social perde muito do seu sentido prático, em face da debilidade da máquina estatal e da pouca efetividade do discurso e da prática jurídica.

A partir dos esforços internacionais, da promulgação de uma legislação interna protetiva, da sua implementação institucional e das lições do "Pacto pela Infância," partiu-se, entre nós, para a montagem de uma rede articulada e de um sistema integrado de atendimento público a direitos de crianças e adolescentes, à luz da idéia-motora de que os direitos das crianças e dos adolescentes além de serem promovidos (isto é, instituídos ou declarados, em função de necessidades/interesses e atendidos concretamente pelo Estado), devem ser igualmente defendidos (isto é, reparados quando infringidos ou violados, responsabilizando-se os seus infratores ou violadores). Em resumo: garantidos, em nível de promoção (atenção direta e prevenção) ou defesa.

Daí passou-se a se falar em proteção, também como rede articulada e/ou

sistema integrado de promoção e defesa de direitos. De proteção jurídico-social, complementando a já assentada, entre nós, proteção assistencial-especial.

Não que essas redes e sistemas existam, institucional e formalmente. Mas sim como espaços estratégicos, onde atores sociais se articulam e se integram, em variados graus, mas sempre em função de uma determinada forma de atender direitos (proteção), como visto acima.

Em função disso tudo, começamos a questionar, mais forte e sistematicamente, de uns tempos para cá o seguinte:

- Como fazer com que se tornem espaços institucionais de proteção jurídico-social (defesa de direitos, administração de justiça e segurança humana), determinadas instâncias públicas de proteção jurídico-social, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública (ou órgãos supletivos de assistência judiciária), a Ordem dos Advogados do Brasil, as Polícias Civil, Técnica e Militar, os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ou entidades sociais correlatas), os Conselhos Tutelares e, hoje, principalmente, o Ministério da Justiça (com o Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos)?

- Como levar o Estado, além do mais, a prever e garantir mecanismos jurídicos eficazes para reparar as infrações e violações dos direitos? As atividades de administração de justiça, diante disso, podem se tornar de importância decisiva para a cabal realização dos direitos e das liberdades fundamentais, sem discriminação alguma, resultando como indispensáveis

nos processos de democratização e como se espera implantar no Brasil, num processo irretorquível e já deflagrado.

A Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena - 1993) assim valoriza, em nível mundial, esses espaços e mecanismos de defesa de direitos: "as instituições que se ocupam da administração de justiça devem estar adequadamente financiadas e a comunidade internacional deve prever um nível mais elevado de assistência técnica e financeira".

Essa Conferência, em sua Declaração final recomenda, mais, às Nações Unidas e aos organismos do seu sistema, que estabeleçam com caráter prioritário "programas especiais de serviços de assessoramento para lograr assim uma administração de justiça forte e independente".

Observa-se que chegou a hora, no Brasil, de se dar esse caráter prioritário ao fortalecimento e à qualificação das instâncias públicas de proteção jurídico-social, em especial.

Em conclusão: no Brasil, a tendência é de realmente se fazer do mero atendimento de necessidades básicas das crianças e dos adolescentes, um atendimento de direitos de cidadãos, como dever do Estado. As propostas mais imediatistas que menosprezam esse enfoque, têm sido reconhecidas como clientelistas, restritivas da cidadania e sem futuro, mesmo que cercadas das melhores intenções.

Nesse contexto, essas redes e esses sistemas de proteção jurídico-social se tornam cada vez mais relevantes. E a ampliação e qualificação dos seus serviços/programas despontam com mais flagrância nas pautas políticas atuais.

Há que ser esse, nosso objetivo básico.

## 2. Um plano estratégico para implementação do Estatuto, ampliação e qualificação de serviços/programas de proteção jurídico-social e conseqüentemente, melhoria do atendimento público: objetivo decorrente

Esse novo e melhorado modelo de atendimento público a crianças e adolescentes, também pelos serviços e programas/projetos de proteção jurídico-social e assistencial-especial (sistemas/redes de defesa de direitos) depende, como visto atrás, da implementação real do Estatuto, isto é, a efetividade das suas normas: nisso está a potencialidade de se fazer do mero atendimento de necessidades de crianças e adolescentes um atendimento de direitos, com maior eficácia - objetivo mais geral e prevalente a ser buscado.

Essa efetividade das normas do Estatuto está condicionada, na prática, em primeiro lugar, à elaboração de um verdadeiro plano social setorial, a um tempo estratégico e operacional, a subsidiar a implantação e implementação dos necessários serviços e programas/projetos de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Deve ser um dos nossos objetivos específicos e decorrentes, que se formule e implemente um plano nacional de ação, que nasça de uma análise da implementação da Convenção dos Direitos da Criança e da legislação nacional protetiva da infância e da juventude, especialmente do Estatuto. E nelas se firme. Está condicionado ainda a planos locais (estaduais e

municipais) que procedam de igual maneira.

Quando nos referimos a "plano", empregamos aqui esse termo no sentido de "soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que constituirão por sua vez os objetivos gerais dos programas e que determina o modelo de alocação de recursos resultantes da decisão política; o plano dispõe as ações programáticas em uma seqüência temporal de acordo com a racionalidade técnica das mesmas e as prioridades do atendimento" (ILPES / ONU - 1984).

Por sua vez, aqui usamos a expressão "programa" no sentido de "conjunto de projetos, que perseguem os mesmos objetivos; estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados: tudo isso dentro de um determinado tempo de duração". (idem)

A expressão "projetos" reservamos aqui para significar um "empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites

de um orçamento e de um período de tempo dados". (idem) É a unidade mais operativa dentro do processo de planejamento e constitui o elo final de tal processo. Está orientado à produção de determinados bens ou a prestar atendimentos específicos.

Por fim, "serviços" são todas as expressões organizacionais públicas (unidades operativas) que consistam num conjunto de atividades permanentes e continuadas, portanto sem previsão de duração e com características institucionais mais dominantes, orientadas para o atendimento em geral ou específico.

Fique claro que esses planos, programas e projetos, no campo da proteção jurídico-social e assistencial-especial, nessa linha, já começaram a tomar corpo no Brasil, a partir de práticas e reflexões cotidianas e difusas.

Precisamos, todavia, como objetivo específico, que se elabore e sistematize um marco teórico histórico e espacial, a respeito desses pontos, como contributo.

E que se tente o registro e a sistematização das experiências referenciais, com certo nível de excelência, referentes a serviços e programas/projetos de proteção, em todo o País.

## 3. Um esboço de plano estratégico a partir de alguns marcos teóricos e de algumas experiências referenciais

Esboçam-se no Brasil, nos tempos de agora, planos em todos os campos das políticas sociais, que implicam em priorizações conjunturais de determi-

nados públicos-alvos.

Quando se trata da Política de Direitos Humanos (programas de promoção e defesa de direitos ou de prote-

ção jurídico-social) e da Política de Assistência Social (programas de proteção especial a vulnerabilizados), também se tem verificado essa práti-

ca de definição de público prioritário, até com mais consistência; chegando-se algumas vezes às raias do casuísmo, que o ainda pequeno conhecimento das situações pode levar.

A universalização do atendimento público continua, em princípio, sendo o fim maior do Estado. Mas as situações de crise, de escassez de recursos e de agudização do sofrimento social dos mais excluídos exigem certa segmentação do acesso e priorizações estratégicas desse tipo. Isso parece indiscutível, em termos pragmáticos.

Esse é o primeiro ponto ou objetivo específico a ser definido: a que grupos preferenciaremos, na atual conjuntura, para fazer do seu atendimento público, realmente, um direito respeitado, efetivo? Os que desse preferencialmente mais necessitar - o óbvio!

A Política de Direitos Humanos e a de Assistência Social tem reconhecido como público-alvo - levando em conta a sua relevância estatística, o maior nível de risco social e pessoal e o alarme social que provocam - as crianças e os adolescentes em "circunstâncias especialmente difíceis" ou, discriminadamente:

- adolescentes infratores e aos quais se atribui a prática de ato infracional (em conflito com a lei);
- crianças e adolescentes em situações de rua;
- crianças sem vínculos familiares, por muitos títulos (órfãos, abandonados, etc.);
- crianças e adolescentes abusados, explorados e violentados sexualmente;
- crianças inseridas precoce e indevidamente no mercado de trabalho e adolescentes explorados no trabalho, inclusive no trabalho doméstico;

---

*"A Política de Direitos Humanos e a de Assistência Social tem reconhecido como público-alvo - levando em conta a sua relevância estatística, o maior nível de risco social e pessoal e o alarme social que provocam - as crianças e os adolescentes em 'circunstâncias especialmente difíceis' "*

---

- crianças, adolescentes e suas famílias, vítimas de violações de direitos, especialmente vítimas de violência institucional e de violências massivas e/ou sistemáticas;
- crianças e adolescentes que vivem com famílias negligentes, exploradoras ou violentas (por exemplo: famílias que não planejam a reprodução, famílias que os mantêm fora da escola ou que tenham adultos analfabetos, famílias que os submetam a maus tratos);
- crianças e adolescentes que vivem com famílias em situação de extrema pobreza e/ou de exclusão social;
- crianças, adolescentes e suas famílias excluídas dos serviços públicos, especialmente por discriminações e/ou negligências, como no caso dos portadores da síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV), dos portadores de necessidades especiais ou no caso de possíveis vendas de órgãos.

Esse plano que se tenta sistematizar no Brasil, tem preferenciado, além do mais, determinados eixos estratégicos operacionais, com suas táticas e téc-

nicas (ações). Necessário se faz buscar como objetivo específico também a definição de estratégias prioritárias e possíveis, no momento:

- mobilização social e defesa (advocacy) de políticas em situações consideradas incompatíveis com a normativa internacional e com a ordem jurídica nacional, junto a agentes públicos;
- formação de recursos humanos (capacitação);
- pesquisas (análise de situação/monitoramento/acompanhamento/análises/avaliação/supervisão das ações públicas), como condição para o controle;
- assessoramento à normatização e implementação - criação, fortalecimento e reforma de determinados serviços (atividades permanentes) e/ou projetos (programas), como "centros de referência e excelência", como por exemplo, unidades e programas para execução de medidas sócio-educativas, centros integrados de atendimento a infratores, programas de erradicação do trabalho infantil, programas de profissionalização do adolescente, programas de educação complementar à escola, abrigos, programas de colocação familiar, serviços ou programas de localização de desaparecidos, serviços e/ou programas de atenção direta a abusados-explorados-violentados sexualmente e de responsabilização dos violadores;
- incentivo à participação proativa, em níveis compatíveis (chamado "protagonismo infanto-juvenil"), das crianças e dos adolescentes, no desenvolvimento de serviços/programas e na qualificação desses;
- envolvimento da família, como locus privilegiado, no encaminhamento de soluções para as questões, incluindo-



a inclusive como público-alvo de muitos dos nossos serviços e programas.

- articulação política em redes e integração operacional em sistemas, descentralizados e/ou desconcentrados.

Finalmente, começa a se delinear um plano estratégico que considera as instâncias públicas que integram esses sistemas e redes de administração de

justiça (defesa de direitos da criança e do adolescente) como parceiros, atores sociais protagônicos, fazendo neutralizar neles possíveis focos de resistência a todo esse processo de implementação do Estatuto e de qualificação de serviços e de programas/projetos, públicos, em favor da infância e da juventude. Destacando-se também neles todas suas potencialidades de

operarem a contento tais redes e/ou sistemas, no sentido da consecução da sua real missão política e técnica.

Esse plano há pois que considerar como relevantes e preponderantes, a diversidade das visões desses atores sociais em relação à realidade e aos seus papéis institucionais, e igualmente a diversidade de suas preocupações com os resultados das intervenções públicas.

# A regulamentação do trabalho educativo<sup>1</sup>

BENEDITO RODRIGUES DOS SANTOS

*Art. 68. O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe, condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.*

*Parágrafo 1o. Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo.*

*Parágrafo 2o. A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo.*

## 1. Antecedentes: o contexto de inserção do Artigo no ECA

Durante os anos 70 começaram a surgir no País os chamados programas alternativos para meninos de rua.

Os fatores que motivaram esse surgimento foram, de um lado, o problema:

I) a presença incômoda de grande contingente de crianças nas ruas;

II) o envolvimento crescente de crianças e adolescentes no cometimento

de delitos e no uso de substâncias tóxicas. De outro lado, a fragilidade das respostas dadas ao problema:

III) avaliação recorrente que tanto a família, a comunidade quanto a escola estavam falhando na socialização de determinados segmentos da população infantil;

IV) a crítica de que a política oficial para a "ressocialização" dos chama-

dos "menores" carentes, abandonados, de rua ou infratores (baseada na institucionalização correcional-repressiva) além de perversa, era ineficiente e ineficaz na reeducação dessas crianças e adolescentes;

V) Tampouco o sistema de capacitação profissional montado pelos empresários alcançava essa população excluída.

<sup>1</sup> Texto elaborado por Benedito Rodrigues dos Santos. Professor da Universidade Católica de Goiás (UCG), membro do Centro de Estudo, Pesquisa e Extensão Aldeia Juvenil; Consultor do UNICEF; e Coordenador da Seção Brasileira da Defesa da Criança - Internacional (DCI/BRASIL). Foi também membro do Grupo de Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Data 5/6/1997. O texto foi elaborado por solicitação das organizações UNICEF e INESC, visando subsidiar a Frente Parlamentar dos Direitos da Criança, do Congresso Nacional na apreciação e proposição de projetos de leis relacionadas à infância e à adolescência. Nesta versão foram incorporadas as sugestões da Oficina de Trabalho realizada no dia 5/6/1997, em Brasília, no INESC, da qual participaram: Mário Volpi, Jussara de Goiás, Lélío Bentes Correa, Oris de Oliveira e Benedito Rodrigues dos Santos.

Esses programas proliferaram na década de 80 devido a atuação do Projeto Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua, desenvolvido pelo UNICEF, FUNABEM e Secretaria de Ação Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, que se encarregou de sistematizar e divulgar sua proposta pedagógica e metodologia de trabalho. A novidade pedagógica desses programas eram os princípios de atuação: considerar a criança em situação de risco pessoal e social “sujeito de processo pedagógico” e trabalhar com ela no contexto em que estava inserida.

Estes preceitos contrapunham as concepções de criança-objeto e a prática predominante de trancafiar crianças e adolescentes em instituições fechadas. A metodologia gerada era baseada no binômio educação e trabalho “alternativos” como forma de “reeducar” ou “reinsserir” as crianças e jovens no padrão de socialização hegemônico e considerado normal.

No tocante à educação, esses programas empregavam largamente educação não-formal, baseada nos pressupostos da educação popular, como contraponto ao sistema oficial e em complementação a ele. Alguns deles desenvolveram um sistema de ensino “formal-paralelo” ao oficial. No caso do trabalho, eles desenvolveram um sem número de atividades de geração de renda “alternativa”, basicamente vinculadas ao mercado informal de trabalho.

Quanto à sua natureza, eles eram majoritariamente não governamental, muito embora devido à disseminação da proposta pedagógica alternativa, registrava-se uma quantidade substancial de instituições governamentais. Suas formas jurídicas eram: entidades sociais sem fins lucrativos, cooperativas, escolas-cooperativas, escolas-

empresas. Contudo, uma grande parte desse contingente era conhecida como *Entidades Sociais Particulares (ESPs)*. Hoje essas entidades estão indiferenciadamente categorizadas no que se convencionou denominar *Organizações Não Governamentais (ONGs)*.

Nelas as crianças e adolescentes fabricavam uma diversidade de produtos que variavam do picolé/sorvete, passando por detergente caseiro, cerâmica até a construção de móveis coloniais. Em geral, dependendo do grau de intervenção “crítica” do pro-

---

*“Os programas de “educação pelo trabalho” eram baseados na concepção de trabalho como um princípio educativo. Seus adeptos adotavam uma abordagem crítica da relação capital e trabalho, e buscavam a formação de um trabalhador crítico em relação ao sistema de produção vigente”*

---

grama, os jovens participavam de todos os momentos do processo de produção: do planejamento, da execução e da venda; e os eram lucros socializados com os participantes. O modelo inspirador aqui era o das cooperativas de produção. A expansão súbita desse tipo de atividades gerou um sistema de socialização de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social no mundo do trabalho, completamente paralelo ao sistema de capacitação desenvolvido pelo sistema “S” (SENAI, SENAC etc) dos empregadores. Embora alguns programas do setor de serviços fossem colocados no amplo campo dos “alterna-

tivos”, tais como patrulheiros-mirins, guardas-mirins, office-boys, essa inclusão não era consensual.

Atores mais críticos desse movimento, que ficou conhecido como “movimento das alternativas comunitárias de atendimento aos meninos de rua”, e que mais tarde foram os protagonistas na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), não só buscavam formas de distinguir as diversas concepções e mesmo projetos político-pedagógicos existentes sob o manto da denominação “projetos alternativos”, como também reuniam um conjunto de críticas que podiam ser aplicadas à grande maioria dos programas ditos alternativos. Uma versão condensada dessas críticas será apresentada no próximo item.

Naquele momento a crítica básica era formulada nos termos dos conceitos “educação para o trabalho” e “pelo trabalho”. Ou seja, os projetos que tinham por objetivo apenas um treinamento para o mundo laboral eram denominados programas de “educação para o trabalho” e eram rechaçados pela outra corrente por constituírem-se em apenas modeladores da mão-de-obra para adequação ao mercado de trabalho, sem a preocupação com a mudança do *status quo* do adolescente trabalhador nesse mesmo mercado.

Já os programas de “educação pelo trabalho” eram baseados na concepção de trabalho como um princípio educativo. Seus adeptos adotavam uma abordagem crítica da relação capital e trabalho, e buscavam a formação de um trabalhador crítico em relação ao sistema de produção vigente. As atividades produtivas são desenvolvidas sob três princípios básicos referentes à participação do educando:

D) na decisão e no planejamento da produção;

II) no conhecimento técnico-científico atinente ao que está sendo produzido, visando contrapor o mero princípio do “aprender-fazendo” reinante nas experiências de educação para o trabalho;

III) na definição dos destinos e no lucro da produção realizada coletivamente.

Outro alvo de crítica dos adeptos da “educação pelo trabalho” era as atividades laborais desenvolvidas nas instituições destinadas à “ressocialização” de adolescentes com prática de atos infracionais (internatos e semi-internatos). Além do trabalho ser usado como punição e não como fonte de realização do ser humano, as atividades desenvolvidas contrapunham terminantemente os princípios anteriormente relacionados. Os adolescentes quase nunca participavam da decisão e do planejamento dos bens e serviços a serem produzidos; não sê-lhes repassava o conhecimento teórico, apenas o aspecto prático da atividade laboral; e sobretudo, eles não participavam do lucro do trabalho produzido que, via de regra, era investido na manutenção da própria instituição.

Essa concepção de trabalho era defendida pela maioria dos atores que lideraram o movimento por reformas no campo jurídico da infância e adolescência, ganhou perspectiva hegemônica e tornou-se a visão instituída no

Estatuto da Criança e do Adolescente. O Artigo 68 foi inserido no ECA com o triplo objetivo de:

*I) instituir a supremacia do caráter educativo no desenvolvimento de atividades laborais com crianças e adolescentes, em outras palavras, criar uma figura jurídica que obrigasse os programas de geração de renda a vincularem suas atividades ao campo formação profissional, superando assim o mero adestramento de mão-de-obra, característico dos programas filantrópicos e caritativos;*

*II) criar proteção jurídica para as organizações que desenvolviam programas “educação pelo trabalho”, no sentido de evitar a caracterização de relação empregatícia entre os educandos e a entidade, relação esta que vinha sendo argüida, embora esporadicamente, tanto pelos educandos quanto pelos órgãos de fiscalização do trabalho; e,*

*III) disciplinar o trabalho dentro das unidades de privação da liberdade.*

Essa perspectiva também pode ser encontrada no ponto de vista de dois outros elaboradores e comentadores do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Dr. Oris de Oliveira (1992) afirma: “O artigo regula o trabalho nas entidades assistenciais que atuam como escolas-produção...” Em outro tre-

cho diz “vê-se claramente que este art. 68 não regula o trabalho que o adolescente executa na empresa como empregado comum ou como empregado-aprendiz...” (pp. 200-202).<sup>2</sup>

Antonio Carlos Gomes da Costa (1992) afirma “na verdade, a introdução do instituto do trabalho educativo no Estatuto da Criança e do Adolescente nos dá base legal para a organização de escolas-cooperativas, escolas-oficinas, escolas-empresas, dirigidas a qualquer tipo de educando e não apenas às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social...” Em outro trecho, ele explicita sua noção de que trabalho educativo não é qualquer tipo de trabalho: “na verdade, trata-se de um tipo específico de relação laboral que, sem excluir a possibilidade de produção de bens ou serviços, subordina essa dimensão ao imperativo do caráter formativo da atividade, reconhecendo como sua finalidade principal o desenvolvimento pessoal e social do educando...” (pp. 202-203).<sup>3</sup>

Por intermédio da argumentação acima, depreende-se que a intenção da lei em momento algum foi a de criar um terceiro modo de inserção do adolescente no mercado de trabalho, mais sim de instituir uma terceira modalidade de participação na vida produtiva do País, ao lado de figuras jurídicas já constituídas do trabalho-aprendiz e do trabalho-regular remunerado.

## 2. A necessidade de regulamentar o Artigo 68 do ECA/ Justificativa

Nos anos 90, a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente e as mudanças ocorridas na gestão da produção e nas relações de trabalho e

emprego exigiram tanto o repensar, quanto a superação dos paradigmas da educação “para o trabalho” e “pelo trabalho” como forma de socializar

adolescentes para mundo do trabalho. Por um lado, verifica-se uma redução dos postos de trabalho no mercado de corte tipicamente capitalista e,

<sup>2</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado - Comentários Jurídicos e Sociais, Malheiros Editores, São Paulo, 1992.

<sup>3</sup> Ibidem

por outro, a competição por esses postos está cada vez mais associada à escolaridade. Ou seja, a escolaridade transformou-se no requisito central das ofertas de emprego - na competição ganha quem tem melhor nível de educação escolar.

Embora seja um dado fundamental a ser levado em consideração, a relação entre educação e trabalho é bem mais complexa do que pode parecer inicialmente. Por isso, vale ressaltar que um maior nível de escolaridade não é garantia automática de trabalho melhor e salário mais digno. Da mesma forma, não se pode atestar que seja adequada a correlação entre o nível de complexidade do posto de trabalho e o nível de escolaridade exigido - tem sido recorrente, por parte dos empregadores, a prática do credencialismo.

As pesquisas sobre quesitos básicos para obtenção de emprego mostram claramente que já não estamos mais em épocas de "tempos e movimentos" de Charles Chaplin, ou de métodos taylorista ou fordista de gerir a produção. Os requisitos agora exigidos para os postos de empregos se distanciam das habilidades requeridas ao premiado "operário-padrão" dos anos 70 e aproximam-se mais do trabalhador-cidadão: a primeira exigência é a escolaridade; a segunda, relacionada à criatividade, ao desembaraço; a terceira, vinculada a conhecimento e operação dessa tecnologia moderna; quarto, aí sim, alguma habilidade específica da ocupação para qual se oferece vagas.

É com base nesses dois marcos, o ECA e as mudanças ocorridas na gestão da produção e empregabilidade, que faço um balanço do conjunto de programas de geração de renda destinados a crianças e adolescentes, dentre os quais encontram-se muitos da-

queles que pleiteiam o cunho de "trabalho educativo". A crítica que farei a seguir vem sendo por mim elaborada a partir da minha participação concreta e contatos com esses programas, ao longo dos meus anos de inserção no trabalho com crianças e adolescentes, e parte dela já foi apresentada em outros textos de minha autoria. Neste *paper* busco condensar e atualizar alguns de seus elementos:

#### **a) Não observância das normas legais de ingresso no mundo do trabalho**

Muitos programas não respeitam o marco legal, da Constituição e do ECA, de idade mínima para ingresso no mundo do trabalho: é possível encontrar crianças com seis, sete, nove anos envolvidas nas atividades produtivas. Estes dois diplomas legais afirmam claramente "é proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz." (arts. 7o., XXXII, e 227, parág. 3o. CF; e, 60 do ECA). Por sua vez, muitas atividades desenvolvidas pelos programas de produção ou oferta de serviços contrariam os dispositivos que proíbem o trabalho perigoso, penoso e insalubre a menores de dezoito anos de idade, como por exemplo a marcenaria e a serralheria.

#### **b) Descompasso com as demandas do mercado consumidor e de trabalho**

Os produtos e os serviços escolhidos pelos programas para serem produzidos ou ofertados não obedecem uma lei da necessidade real, ou de demandas concretas do mercado. Na verdade a seleção do que se vai produzir obedece muito mais à reprodução de uma cultura de ofícios e ocupações que são tradicionalmente ensinadas e destinadas aos pobres, do que

embasadas em pesquisas de mercado.

#### **c) Atividades que não comportam aprendizagem e a inexistência de ensino metódico**

As atividades laborais desenvolvidas pela maioria desses programas não comportam ensino metódico. Por isso mesmo, não podem ser consideradas "formação profissional", "preparação" ou mesmo socialização para o mundo do trabalho. São "ocupações" que exigem pouca ou nenhuma qualificação profissional, pois estão baseadas no desenvolvimento de atividades mecânicas e repetitivas. Nos poucos programas onde são realizadas atividades que comportariam ensino metódico, em geral não se ensina o conteúdo teórico, ou quando o fazem não é de uma forma sistemática. Ou seja, não existe sequer um currículo que embase e norteie o processo de aprendizagem.

#### **d) Visão de trabalho como "controle social" e fator de reprodução da pobreza**

A visão subjacente ao desenvolvimento das atividades laborais deixa clara a utilização do trabalho como controle social e/ou como função disciplinadora na socialização da criança: obediência de regras e horários para cada atividade específica. A atitude da maioria desses programas é bastante clara: é preciso ocupar o tempo das crianças porque o "ócio" é o caminho da delinquência, reafirmando a estigmatizada relação entre pobreza e marginalidade. As crianças das classes médias e alta são "ocupadas" com atividades extracurriculares de complementação da sua formação social e intelectual (aulas de idiomas, programas de esporte etc), já as crianças e adolescentes das camadas populares devem manter-se ocupados e comple-

mentar sua formação através do trabalho de baixa remuneração, baixa qualificação (pouco conteúdo de aprendizagem real) e, em geral, bastante prejudicial ao seu desenvolvimento pessoal e social.

As atividades escolhidas são, em geral, as manuais, que terminam por confirmar que aos pobres o natural é desenvolver as atividades manuais e não intelectuais. O máximo que se consegue é um “treinamento” para o desenvolvimento de algumas habilidades motoras. Assim, as crianças não podem aprender outra perspectiva de trabalho, como instrumento de realização pessoal e social, como fonte de prazer e de realização humana.

#### **e) Formação para a subalternidade e não para tornar-se um trabalhador-cidadão**

Muitos programas são dirigidos por pessoas “filantrópicas”, que são lideranças religiosas ou pessoas carismáticas. Toda estrutura da organização gira em torno delas, fazendo com que a finalidade última seja o prazer ou a consciência tranqüila do dirigente. Esse personalismo e centralismo não permitem que as crianças tenham um aprendizado de participação efetiva na tomada de decisões. Sob o título de participação das crianças, o que ocorre na verdade é que a elas compete executar as tarefas e as decisões do adultos.

#### **f) Pouco ou nenhum aprendizado de participação nos processos de tomada de decisão**

As pessoas que trabalham nos projetos são voluntárias, poucas são as entidades que podem manter um quadro de profissionais melhor qualificados. E por outro lado, a relação não é edu-

cador-educando e sim de paternalismo, clientelismo e benevolência, que reforçam a subalternidade desses segmentos de crianças pobres.

#### **g) Informação assistemática sobre direitos trabalhistas e de cidadania**

Um significativo número de programas desenvolve alguma atividade no sentido de discutir os direitos da criança e do adolescente. Contudo, a capacitação em direitos trabalhistas e de cidadania é completamente informal, incompleta e assistemática. Muitos adolescentes tomam conhecimento de seus direitos como trabalhador através do contato com outros trabalhadores, e não através do seu programa ou do sindicato de sua categoria.

#### **h) Dificuldade de criar uma cultura de trabalhador que exige seus direitos: formação para aceitação de formas precarizadas de trabalho**

Os artigos produzidos são, em geral, de baixa qualidade e de pouco valor competitivo no mercado. Vendidos em feiras ou bazares da “caridade”, eles não geram valor por sua utilidade. Por sua vez, as crianças quase nunca recebem pelo que produziram, ou quando recebem são quantias mais simbólicas do que efetivas. A maior parte da quantia auferida com a venda dos bens e serviços é investida na manutenção da própria instituição. Não que seja para sua auto-sustentação, mas para manutenção mínima de precárias instalações. Assim as crianças não aprendem um componente importante na sua socialização como trabalhador: o valor monetário de sua força de trabalho e administração dos recursos recebidos segundo suas necessidades.

#### **i) Dificuldade de adequação à política pública do município e ao reordenamento institucional**

Os programas têm dificuldades em enquadrar-se em uma política pública do município. Muitos deles ocuparam os espaços destinados à sociedade civil nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente para fazer uso privado: estão de olho mesmo é na distribuição dos recursos. Com a criação dos Conselhos de Assistência, que têm entre suas atribuições definir a aplicação de recursos para programas de assistência à infância, esses atores vêm secundarizando sua participação nos Conselhos dos Direitos. Ainda assim, a maioria deles não consegue ultrapassar a perspectiva de uma política pública centrada no apoio a projetos/programas atomizados, para uma dimensão de política pública que garanta os direitos de cidadania.

Até a instituição do ECA se pensava que somente as instituições do Estado tinham dificuldades de serem reordenadas segundo uma política de atendimento aos direitos da criança. Contudo, hoje observa-se que muitos Conselhos dos Direitos enfrentam dificuldades em traçar a política municipal de atendimento e articular a rede municipal de serviços em função da falta de interesse e mesmo resistência desses programas, que compõem o espectro caritativista e filantrópico que tradicionalmente domina a área de assistência à infância e adolescência, em serem reordenados: por exemplo, em um dado município onde existam várias marcenarias funcionando precariamente, seria conveniente, depois de estudada a demanda, equipar melhor algumas delas e outras se dedicarem a outros serviços sem oferta. No entanto muitas dessas organizações oferecem resistência às readequações

necessárias.

Os fins filantrópicos de muitos programas dificultam sua fiscalização. Com certeza um grande contingente deles não cumpre o ECA em nome de estarem "beneficiando as criancinhas" e a sanção de organizações com essa finalidade certamente causaria a maior comoção na opinião pública, e, é lógico, deixaria ainda mais desamparadas as crianças e adolescentes.

#### **j) Formação insuficiente para o jovem estabelecer-se como autônomo ou microempresa**

Em tempos de crise de emprego, uma contribuição relevante dessas organizações seria a formação para o exercício de ofícios autônomos. Contudo, a precariedade geral nos conteúdos e métodos de gestão da produção de bens e serviços raramente possibilita ao indivíduo estabelecer-se como trabalhador autônomo: a formação técnica é deficiente; aspectos tais como análise de tendências e demandas do mercado, e instruções de como criar e gerenciar um pequeno negócio, nunca são considerados nos currículos; e, por sua vez, a remuneração que adolescentes recebem nesses programas sociais nunca é suficiente para produzir o capital de giro inicial mínimo para o estabelecimento da iniciativa.

Embora as críticas acima sejam dirigidas àqueles programas destinados à *geração de renda alternativa* através de atividades produtivas dos setores primário e secundário, elas se aplicam também à maioria das Entidades Sociais Particulares (ESPs) envolvidas na oferta de serviços ou colocação de adolescentes no mercado de trabalho.

Algumas intervenções têm sentido meramente disciplinador da mão-de-obra, por exemplo, associações dos engraxates, clube dos guias-mirins,

---

*"Não se pode enquadrar essa imensa quantidade de entidades sociais particulares no conceito moderno de Organizações Não Governamentais, tampouco denominar as ações por elas desenvolvidas de trabalho educativo"*

---

uniformização dos jornaleiros etc. Muitas delas terminam por "incentivar" o trabalho de crianças e adolescentes nas ruas e, discussões mais recentes no campo da medicina do trabalho sobre atividades laborais nas ruas das grandes metrópoles, vêm demonstrando que a exposição continuada das crianças a ruídos e movimento excessivo podem provocar perda da audição e estresse. Assim, ocupações como vendedor ambulante e guardamirim, envolvidas em atividades de trânsito e organização de estacionamento podem, a longo prazo, trazer danos sérios à saúde das crianças.

Sobre a maioria das entidades de colocação de crianças no mercado de trabalho pesam denúncias graves: *triangulação proibida de mão-de-obra; inviabilização de acesso aos direitos coletivos (se o vínculo empregatício do adolescente é com uma categoria profissional diferente da qual ele realmente desempenha suas funções), e expropriação do mísero salário que recebem os adolescentes.* Com relação ao último aspecto, alguns programas exigem um percentual do salário dos adolescentes trabalhadores para manutenção da entidade que varia de 10 a 30%.

Numa estimativa baseada no conhecimento prático do campo, pode-se dizer que mais de 2/3 dos programas sociais que buscam a relação educação-trabalho e geração de renda se enquadram neste perfil. Realmente não se pode enquadrar essa imensa quantidade de *entidades sociais particulares* no conceito moderno de *Organizações Não Governamentais*, tampouco denominar as ações por elas desenvolvidas de trabalho educativo, preparação para o mundo do trabalho e nem mesmo fornecedor de uma estratégia de sobrevivência no mercado informal de trabalho. Pois como vimos anteriormente, os principais ingredientes para a formação de um trabalhador-cidadão não estão presentes, ou estão de forma equivocada, negativa e fragmentária, na proposta pedagógica da maioria desses programas: a concepção de trabalho e valor monetário da remuneração reforçam a subalternidade; a relação entre saber e fazer é dicotomizada, observando predomínio do último sobre o primeiro; os métodos e processos de produção são rudimentares; não há estímulo à mobilidade ocupacional e as relações trabalhistas são informais.

Tampouco a socialização realizada apresenta um modelo de disciplina-mento da força de trabalho e organização de tempo pedagogicamente valiosos: regras, normas, horários, tudo é tão improvisado e informal que as relações sequer imitam relações de trabalho reais.

Balanço geral: verificou-se um baixo nível de impacto desses programas na quebra do ciclo de reprodução da pobreza. Buscando ainda assim encontrar aspectos positivos, através de um olhar dialético, constata-se que esses programas contribuíram na construção de "arranjos de subsistência" que permitiram "salvar" algumas

vidas da indignação e da morte. Também é possível afirmar que essa atuação foi uma expressão de solidariedade, ainda que num marco assistencial e filantrópico, com segmentos pauperizados, excluídos até mesmo pelos programas de assistência social governamentais. E é bem verdade que algumas poucas crianças e adolescentes se valeram dessa rede social como motor propulsor (potencializador de suas habilidades) para uma mobilidade profissional e social - o que, infelizmente não ocorreu com a maioria dos participantes desses programas. Contudo, ao mesmo tempo que contribuíram para os "arranjos de subsistência" e como ação solidária com os mais pobres, eles serviram de amortecedores da pressão para a melhoria do sistema de qualificação profissional mais democrático e abrangente (Oliveira, 1994).<sup>4</sup>

É preciso ressaltar, contudo, que nesse processo surgiram programas que buscaram superar os paradigmas assistenciais tradicionais dos programas de *geração de renda e trabalho*. São programas "portadores de mudança" e se enquadram nos princípios educativos estabelecidos pelo ECA. O tipo de trabalho que realiza está mais próximo do que hoje em dia é desempenhado por uma *organização não governamental*, e muitas dessas organizações reivindicam compor o chamado *terceiro setor* da economia. Elas perseguem a meta de oferecer serviço qualificado a seus usuários:

I) são contra a idéia implícita, mais recorrente, da oferta de serviço pobre para os pobres;

II) e, ao invés dos voluntários bem intencionados mas pouco qualificados, buscam remunerar profissionais de diversas áreas e os desafia a utilizar

seu saber na construção de uma nova metodologia de atuar com esse segmento da população. Por sua vez, aquelas que realizam também a defesa jurídico-social de crianças e adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos buscam também constituir um corpo de pessoas cujo trabalho é de natureza voluntária e não remunerada. Contudo, a concepção da missão é outra: eles são ativistas dos direitos das crianças e adolescentes e atuam no campo da exigibilidade desses direitos.

Para essas organizações, crianças e adolescentes em situação de "risco pessoal e social" são seres em condição peculiar de desenvolvimento, excluídas de seus direitos fundamentais. Os programas e serviços a elas destinados não são atos de benevolência, mas sim um direitos delas. Às crianças é possibilitado o direito de ser criança e aos adolescentes o direito à formação profissional.

A participação das crianças e adolescentes, tanto no processo de decisão quanto na execução das ações, é um exercício permanente e efetivo. As atividades laborais têm utilidade real, não são somente destinadas a ocupar o tempo ocioso das crianças e adolescentes e obedecem à demanda do mercado consumidor. Seus pressupostos pedagógicos, anteriormente afiliados aos princípios pedagógicos de "educação pelo trabalho" (Makarenko, Freneit, Pistrak) e da educação popular, hoje encontram ancoradouro na formação profissional para o adolescente-cidadão, sem contudo participarem da lógica neoliberal do mercado globalizado e do sistema mundial - a formação ministrada está baseada na recriação de uma ética de solidariedade e na exigibilidade de direitos soci-

ais, duramente conquistados e em franca via de precarização.

No campo das políticas de eliminação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, muitos podem ser enquadrados na categoria de programas dedicados a transformar o trabalho de, situação perigosa, penosa e insalubre, em atividade mais adequada à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, como preconizam as novas orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Buscam também compatibilizar o trabalho e a escolarização, pois acreditam que a melhor profissionalização no mundo globalizado e tecnológico é a conclusão de pelo menos o ensino fundamental. Também eles comungam da compreensão de que não haverá emprego para todos e que é preciso continuar o esforço de geração de formas alternativas de trabalho e renda, agora não mais na perspectiva assistencialista e paternalista, mas sim numa dimensão cidadã.

Contudo, muitos dos programas adeptos à visão mais crítica em relação ao trabalho, e que podem ser enquadrados na categoria educativo, não escampam a um dilema de natureza estrutural entre formação técnico-profissional e produção/produktividade. Quando se dedicam mais à formação, a produção baixa em volume e em qualidade; quando a ênfase maior é a produção, o ensino metódico e sistemático, vinculado a aspectos teóricos e práticos, desaparece da agenda do programa. Alguns, perseguindo a meta da auto-sustentação, terminaram por se transformar em microempresas, que quase sempre empregam adolescentes sem proteção aos seus direitos, inclusive com remunerações irrisórias, reproduzindo as relações empre-

4 Oliveira, Oris. *O Trabalho de criança e do adolescente*. São Paulo, Brasília, LTr/ OIT, 1994.



gáticas precarizadas. Os programas que persistem na linha da formação profissional não conseguem recursos para a manutenção da instituição e os adolescentes que necessitam de recursos para sobrevivência não podem concluir a capacitação profissional.

Ainda assim, enfrentando dilemas como o acima mencionado, é este tipo de programa que possui *os paradigmas que inspiraram a instituição da figura jurídica do trabalho educativo* no ECA e que devem fornecer parâmetro para a regulamentação do Ar-

tigo 68, buscando mecanismos legais para superar a continuidade histórica dos programas de geração de renda e trabalho que adotam a perspectiva do adestramento da mão-de-obra e da reprodução do ciclo da pobreza.

### 3. Aspectos a serem regulamentados

#### Preâmbulos

Advoga-se hoje a regulamentação do trabalho educativo não como medida isolada para incorporar adolescentes na vida produtiva do País, mas sim no marco da implementação de políticas públicas de acordo com o prescrito pelo ECA.

Tampouco essa defesa deve ser confundida com as medidas embutidas na perspectiva neoliberal de globalização da economia: no campo das estratégias, a adoção do trabalho educativo a adolescentes deve estar intimamente articulada tanto com a luta contra a precarização das relações de trabalho, quanto com a gestão por novas formas de geração de emprego e renda *para as famílias desses jovens*.

É preciso ressaltar também que o ECA, ao intitular seu capítulo dedicado ao trabalho - "direito à profissionalização e à proteção no trabalho" -, ao invés de consagrar o direito ao trabalho, universalizou o direito à profissionalização. Uma interpretação possível a partir de uma leitura mais completa dessa legislação é que a adolescência, mais que tudo, é um tempo dedicado à formação integral. Por essa razão, a proposta de normatização da figura jurídica 'trabalho educativo', não significa colocá-la como uma política prioritária para a adolescência. Para estes segmentos a pri-

oridade das prioridades deve ser a formação unitária (educação escolar e a formação técnico-profissional conjugadas).

#### A definição de idade mínima e máxima

O Trabalho Educativo só poderá ser realizado entre 14 e 18 anos.

Como princípio, acredito que a idade mínima deve ser 14 anos, pelas seguintes razões: primeiro, pela premissa recorrente de que a melhor profissionalização é em realidade a conclusão do ensino fundamental, e a idade estimada para ela é aos 14 anos - a definição da idade nesse patamar contribuirá para fortalecer as estratégias de regresso, permanência e sucesso escolar. Segundo, para compatibilizar essa norma com uma antiga reivindicação do movimento de defesa da criança, agora atendida pela Presidência da República, que enviou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional retirando a expressão "salvo na condição de aprendiz" do Artigo 7o, Inciso XXXIII, que proíbe o trabalho para pessoas menores de 14 anos.

O estabelecimento de um limite máximo é defensável na perspectiva de evitar que estas organizações sejam utilizadas no escopo da precarização das formas de trabalho. A partir dos 18 anos o jovem pode assumir pratica-

mente a maioria dos atos legais da vida civil.

#### A definição conceitual

É de fundamental importância que o ato normativo defina, conceitue ou caracterize o que é Trabalho Educativo. Abaixo busquei reunir, a partir do debate social a cerca do tema, alguns elementos que considero importantes para a consecução deste objetivo.

O trabalho educativo tem por finalidade geral o desenvolvimento pessoal e social do educando. É o trabalho onde as exigências pedagógicas prevalecem sobre o aspecto produtivo. Isto significa dizer concretamente que o aspecto educacional deve ser sistemático, e que as atividades laborais deverão ser estruturadas de modo que o número de horas de atividades orientadas para a educação seja maior do que aquelas voltadas para a produção. Segundo o ECA, as atividades educacionais devem assegurar ao adolescente que delas participem, condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.

O trabalho educativo não substitui a escolarização básica e nem a formação técnico-profissional escolar. Ao contrário, o desenvolvimento de atividades laborais "educativas" devem, mais do que ser compatíveis com a frequência à escola, contribuir para que o adolescente tenha permanência

e sucesso escolar.

As propostas pedagógica e metodológica devem, efetivamente, envolver a participação dos adolescentes em todas as fases do processo produtivo-educativo.

A remuneração recebida não desfigura o caráter educativo. Costa (1992), argumenta que no contexto do trabalho educativo “a remuneração recebida pelo educando, bem como sua participação, em dinheiro ou em espécie, no produto de seu trabalho, longe de desfigurar, vem, ao contrário, reforçar o seu caráter educativo, uma vez que introduz o educando na gestão efetiva e prática do resultado da sua atividade laboral” (p.203). Oliveira (1992) adverte também que a fixação de remuneração de quantias desvinculadas dos resultados concretos pode colocar as entidades em difícil situação econômica e causar frustrações, “o melhor critério é o análogo ao sistema cooperativo, porque envolve o adolescente em todo o processo produtivo e o benefício das sobras aparece como esforço conjunto distribuído na proporção da participação no trabalho...” (p.201)<sup>5</sup>

### **Modalidades de trabalho a ser consideradas educativas**

Por intermédio da evolução das idéias que compuseram a visão de Trabalho Educativo, expressa no Artigo 68 do ECA, constata-se que a inspiração básica foram as atividades laborais em formas associativistas ou cooperativas de produção.

Qualquer atividade laboral pode ser categorizada como trabalho educativo? É claro que não. Primeiro, há uma proibição legal ao trabalho de pessoas menores de 18 anos em atividades produtivas perigosas, penosas e insa-

lubres (esta restrição é universal); e segundo, para serem educativas, as atividades laborais devem comportar algum nível de ensino ou formação metódica. A normatização do trabalho educativo deve ser acompanhada da revisão de normas e portarias que definem tanto os níveis de periculosidade quanto o potencial de aprendizagem.

Uma aplicação rigorosa deste dois critérios excluiria da categoria Trabalho Educativo um amplo conjunto de atividades tradicionalmente oferecidas às crianças e adolescentes por estas entidades sociais: guarda-mirim de trânsito ou estacionamento, empacotador, fretista de supermercado etc.

Por sua vez, a discussão sobre os tipos de espaços sociais onde o trabalho educativo pode ocorrer apresenta outros critérios para definir as modalidades mais apropriadas de trabalho que podem ter dimensão educativa. Vejo inconveniência, e porque não dizer incompatibilidade, da sua existência em dois tipos de organizações: na cooperativa de mão-de-obra e na empresa.

As cooperativas de mão-de-obra vêm sendo duramente questionadas pelo seu extenso uso, marcadamente no setor agrícola, como mecanismo de precarização das relações trabalhistas, pelos empregadores. Este é o argumento político. Existe também um argumento jurídico: o processo de subordinação dessas cooperativas ao comando de empresas é ilegal.

A possibilidade do trabalho educativo ser realizado em empresas também deve ser descartada. Oliveira (1992) se posiciona contrário à essa possibilidade: os processos produtivos de uma empresa e de uma escola-produção são radicalmente diferentes, por-

que na empresa visa-se aos lucros em condições de concorrência, ao passo que na escola-produção a preocupação fundamental é a transmissão de uma qualificação profissional. Há de se ressaltar, também, que a remuneração na empresa é uma contraprestação obrigatória pelo serviço prestado e não pode ter caráter aleatório. A remuneração nas escolas-produção pode não acontecer, embora sua inexistência enfraqueça a possibilidade de adolescentes nela permanecerem sem geração de renda” (p. 201).

Por outro lado, a existência de um grande número de entidades sociais cujo trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes tornou-se irregular com o advento ECA, tem levado setores interessados na regularização dessas instituições a proporem soluções alternativas visando adequá-las ao ECA, que merecem maior aprofundamento.

A idéia de convencer e oferecer apoio a essas entidades sociais para se adequarem ao Estatuto e aos tempos modernos é uma estratégia da qual partilho, como sendo uma saída interessante no sentido de otimizar uma imensa rede de serviços destinados a crianças e adolescentes, que foi construída no País nas últimas décadas.

Contudo, as exigências de certos setores do Ministério Público, do Trabalho e das delegacias regionais de fiscalização do Ministério do Trabalho na direção de solucionar as irregularidades dessas organizações, de um lado, e a pressão que muitas dessas entidades sociais vêm exercendo sobre o poder Executivo no sentido de legalizar suas atividades, têm levado setores do Executivo e do próprio governo a produzirem propostas de cunho pragmático, as quais acredito

que devem ser submetidas a um processo de discussão mais amplo, com os diversos setores que compõem o movimento social em defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Essas propostas têm vários aspectos polêmicos, entre os quais destaco aqui apenas: o primeiro é uma visão, pouco sólida e até certo ponto ingênua, de transformar as atividades dessas organizações, do estilo guarda-mirim ou patrulheiros, em trabalho educativo (ou profissionalizante), pela inclusão de educadores em seus quadros de pessoal. O segundo, é a concessão para a realização de trabalho educativo nas empresas, com a ressalva de que seja mediado por uma dessas organizações.

Creio ser importante discutir esses dois aspectos das propostas à luz, tanto da prática e da cultura institucional dessas organizações, quanto de experiências de formação profissional na própria empresa. Como já disse, pela concepção de trabalho que muitas delas têm e pelo tipo de atividade laboral que é oferecida ao jovem, sua intervenção é no sentido de ocupar o tempo do adolescente com trabalho, para evitar que ele se transforme em marginal. Elas disciplinam, adestram e ofertam a mão-de-obra de crianças e adolescentes pobres, estimulando a exploração da força de trabalho sob a égide da benevolência. Transformar sua cultura do caritativismo e da filantropia em cultura de cidadania não será uma missão nada fácil.

Por outro lado, o estudo empírico de experiências de natureza similar no campo da capacitação profissional nas empresas também desestimula a possibilidade de efetuar o trabalho educativo nesse tipo de organização. O balanço, recorrente, sobre as experi-

ências de Aprendizagem Metódica na própria Empresa, traz elementos para essa recusa: adolescentes colocados em atividades laborais que não comportam aprendizagem, ausência efetiva de proposta ou currículo educativo, ausência de acompanhamento educacional durante o período de aprendizagem.

Busco as análises de Oliveira (1994) em respaldo a essa avaliação. Ele afirma que o abuso mais comum da aprendizagem empresária é “rubricar” como aprendizagem o exercício de ofícios que não são passíveis de aprendizagem (ele cita como exemplos estafeta, *office boy*, empacotador etc) ou a execução de ofícios que, embora comportem ensino metódico, os adolescentes não recebem acompanhamento sistemático de alguém que exerça a função de mestre. Ainda segundo ele, estas disfunções na aplicação da norma torna a aprendizagem “um expediente para obter mão-de-obra mais barata...”

Assim, de um lado estaríamos entregando a tarefa de desenvolver trabalho educativo nas mãos daqueles que sempre educaram crianças e adoles-

---

*“Pela concepção de trabalho que muitas (organizações) têm e pelo tipo de atividade laboral que é oferecida ao jovem, sua intervenção é no sentido de ocupar o tempo do adolescente com trabalho, para evitar que ele se transforme em marginal”*

---

centes pobres para a subalternidade; e de outro, acreditando que os locais que nunca foram referências educacionais (as empresas), momentaneamente, tornarem-se locais apropriados para o trabalho educativo.

### **Patamares mínimos de conteúdos programáticos para caracterizar o trabalho educativo**

A normatização do trabalho educativo deverá adotar um patamar mínimo de conteúdo programático para caracterizar o trabalho como educativo, constituído em dois blocos: um, formação para ser um trabalhador-cidadão e, um segundo bloco, referente aos aspectos técnicos da atividade laboral realizada.

Com base nestes patamares mínimos, cada entidade elaborará um “plano pedagógico do trabalho educativo” ou “currículo do trabalho educativo”, como se queira designar. Este plano deverá ser apreciado/aprovado pelo Conselho de Educação e com o referendo do Conselho dos Direitos.

Para organizações que buscam inscrição no Conselho dos Direitos para funcionamento, o “plano” será exigido como requisito fundamental para o cadastramento. Quanto às entidades já existentes, dever-se-á fixar sua elaboração, apresentação e apreciação por parte dos Conselhos de Educação e dos Direitos da Criança.

### **Especificação de sanções para a inobservância à legislação e dos órgãos de fiscalização**

A norma também deverá especificar sanções para a inobservância à legislação e especificar os órgãos de fiscalização.

#### 4. Forma de regulamentação

Dr. Oris de Oliveira aventa a possibilidade estratégica dessa normatização ser um Decreto da Presidência da República. A idéia parece plausível sobretudo porque um Decreto tem força de lei e é, ao mesmo tempo, mais flexível para adaptar os percalços da fase de implementação inicial. Mais tarde ele poderá se tornar uma norma do

Congresso Nacional.

Contudo, sugiro que o Convênio INESC/UNICEF ofereça ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança subsídios para que seus membros elaborem um anteprojeto de normas gerais a ser aprovado pelo CONANDA e de Decreto Presidencial. Visando a produção de normas fortes e social-

mente consensadas, sugere-se que o CONANDA estabeleça um processo de debate e consulta nacional aos conselhos dos Direitos, de Educação e Assistência Social. Após colhidas as sugestões, delibere sobre essas normas gerais para o Trabalho Educativo e sugira ao Presidente a instituição do Decreto.

#### 5. Distinções entre trabalho educativo, aprendizagem e estágio profissionalizante

Embora a figura jurídica 'trabalho educativo' incorpore aspectos do sistema de 'aprendizagem', ela se diferencia, em muito, tanto desse sistema quanto do "estágio profissionalizante".

Do sistema de aprendizagem, o trabalho educativo absorve a exigência de ensino metódico. Ao mesmo tempo este se diferencia tanto da aprendizagem quanto do estágio profissionalizante, no que se refere ao modo de inserção na estrutura produtiva, natureza da organização onde se realiza a aprendizagem e forma de remuneração.

No Estatuto, a aprendizagem é concebida como formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da educação em vigor. Ela se insere no campo da educação permanente (unidade entre educação e formação técnico-profissional), sendo o momento inicial da formação para o exercício de uma profissão. Olivei-

ra (1994) a define da seguinte maneira: "A aprendizagem é, pois, a fase primeira de um processo educacional (formação técnico-profissional) alternada (conjugam-se o ensino teórico e o prático), metódica (operações ordenadas em conformidade com um programa em que se passa do menos para o mais complexo), sob orientação de um responsável (pessoa física ou jurídica) em ambiente adequado (condições objetivas: pessoal docente, aparelhagem, equipamento)" (p.92).

A aprendizagem deve ser desenvolvida em duas partes: uma parte num estabelecimento de formação técnico-profissional e outra na empresa. A primeira parte, em geral, ocorre numa dessas instituições do sistema "S" de capacitação profissional (SENAI, SENAC etc) ou em serviço por elas credenciado. Quando o ensino técnico-profissional ocorre nas "escolas-

oficinas" de uma das organizações mencionadas, após ou concomitantemente, o aluno é levado a realizar aprendizagem prática (semelhante a um estágio) nas empresas.

A legislação brasileira faculta a realização da aprendizagem somente na empresa, desde que se cumpram alguns quesitos relacionados ao potencial educativo do ofício (deve ser passível de formação metódica) e também a maneira e as condições de realização do ensino (jornada reduzida, necessidade de instrutor etc). A *Aprendizagem Metódica no Próprio Emprego (AMPE)*, como é denominada, deve contar com a supervisão dos serviços acima mencionados.

Nas duas modalidades os adolescentes são inseridos no mercado de trabalho, como aprendizes, num contrato de trabalho que deve assegurar o cumprimento de direitos previdenciários e trabalhistas<sup>6</sup>, porém com

6 Deve-se registrar o conflito entre o ECA e a CLT no que se refere à aprendizagem. Embora na CLT a idade mínima para aprendizagem seja definida aos 14 anos, a Constituição e o ECA abriram precedentes para que ela seja realizada antes dessa idade. Com relação aos direitos previdenciários e trabalhistas, a questão também se complica. Ainda à guisa de regulamentação ou de definição por jurisprudência, fica a questão: uma vez que houve flexibilização de idade para ingresso na condição de aprendiz, não estaria implícito que todos benefícios a ele concedido fossem também assegurados para a faixa etária entre 12 e 14 anos? Em caso positivo, o instituído pelo ECA representou um retrocesso em comparação à legislação específica, na medida que assegurou o direito do aprendiz na faixa dos 12 anos à 'bolsa-aprendizagem' e não mencionou os demais direitos previdenciários e trabalhistas que eram assegurados pela CLT.

Considerando essa flexibilização verificada no ECA, cabe a pergunta: ao instituir a bolsa-estágio, ao invés do sistema de remuneração proposto ao aprendiz na CLT, estaria aquele diploma legal substituindo este último apenas no tocante à remuneração ou criando um outro sistema específico para reger a aprendizagem no fase dos 12 aos 14 anos?

Outro aspecto nebuloso: enquanto a CLT assegura praticamente todos os direitos previdenciários e trabalhistas, com exceção de algumas cláusulas especiais, o ECA institui no seu artigo 65 que "ao adolescente aprendiz, maior de quatorze anos, são assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários", sem indicar qualquer restrição a eles. Qual das normas deve permanecer?

cláusulas específicas: o contrato tem duração determinada, o empregado aprendiz goza de estabilidade provisória e o salário pode sofrer uma redução. Esta redução é legalmente realizada a título de contraprestação do empregado pelo recebimento da formação técnico-profissional. O valor da remuneração nunca deve ser inferior a 1/2 (meio) salário mínimo legal durante a primeira metade, e pelo menos, 2/3 (dois terços) na segunda meta-

de do aprendizado.

O "estágio" profissionalizante obrigatório é ainda mais identificado com a formação escolar. Ele é uma complementação da formação técnico-profissional escolar, uma fase da aprendizagem realizada na empresa (hoje ela também pode ser realizada em instituições públicas ou organizações não governamentais, dependendo da profissão escolhida). A definição de car-

ga horária, duração e jornada de estágio curricular fica a cargo da instituição de ensino. A relação que se cria com a organização que recebe o estagiário não é de emprego. Não existe limite de idade mínima superior para sua realização. A legislação prevê a remuneração através de salário ou 'bolsa-estágio' facultativa por parte da instituição que aceita o estudante-aprendiz.

## 6. Considerações finais

Como então fazer avançar o processo de adequação desse conjunto de organizações que atuam com crianças e adolescentes desenvolvendo atividades laborais:

### **Lugar de criança é na escola: ênfase no desenvolvimento de atividades extracurriculares em complementação à escola**

Uma proposta interessante de reordenamento institucional dessas organizações é convencer as entidades que ainda estejam envolvendo crianças/adolescentes abaixo de 14 em atividades laborais, a reorientar sua proposta pedagógica no sentido de se tornarem um programa satélite da escola formal. Além de trabalhar as dificuldades do ensino-aprendizagem, esses programas poderiam desenvolver um conjunto de atividades lúdicas, culturais, esportivas, oficinas de educação em direitos da criança/adolescente e outras atividades de socialização das criança para a vida-cidadã, incluindo neste conjunto de ações, noções gerais sobre o mundo do trabalho.

### **Os centros populares de formação técnico-profissional**

Aquelas entidades sociais particulares que trabalham com a inserção de adolescentes no mercado de trabalho de-

verão ser apoiadas a redefinir sua proposta metodológica em direção à constituição de centros populares de formação-técnico profissionais, que sejam competentes e profissionalizem verdadeiramente esses jovens.

Para que isso ocorra, essas entidades deveriam eleger ofícios passíveis de aprendizagem e mais adequados às demandas do mercado globalizado; definir e implementar seus currículos de ensino; e, aperfeiçoar seus sistemas de inserção de adolescentes-trabalhadores no mercado de trabalho, tanto na condição de aprendiz, como de empregado regular.

Para inserir adolescentes na condição de trabalhador-aprendiz, a legislação trabalhista deverá ser revisada e atualizada no sentido de quebrar o monopólio do sistema "S" nessa modalidade de inserção. Em outras palavras, será importante democratizar a formação técnico-profissional e popularizar o sistema de aprendizagem.

### **Da geração de renda alternativa ao 'trabalho educativo'**

Entidades sociais particulares envolvidas em ações de geração de renda devem ser estimuladas a transformar suas atividades ocupacionais para adolescentes em 'trabalho educativo',

segundo a regulamentação aqui proposta.

Espera-se que as reflexões aqui contidas possam contribuir com os legisladores na tarefa de normatizar a vida social do País. Em tempos de crise, quando as decisões parecem cada vez mais complicadas, é muito fácil a escolha recair em caminhos que se nos apresentam pragmaticamente como soluções mágicas. Muitas vezes essas soluções podem significar "mudar para continuar do jeito que está". Até a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a produção da legislação referente ao trabalho de crianças e adolescentes sempre acompanhou os ciclos de desenvolvimento do capital: momento de expansão, flexibiliza-se a idade para ingresso no mercado e os direitos previdenciários e trabalhistas; momento de retração, concede-se mais direitos sociais a esses trabalhadores-mirins.

O ECA rompeu essa tradição de uma legislação subordinada a um modelo de desenvolvimento econômico. Seu foco é o desenvolvimento social integral de crianças e adolescentes. Contudo, as forças conservadoras insistem na manutenção do *status quo*: facilitar a exploração da dócil mão-de-obra dos jovens pobres.

Desta feita, não se pode dizer que são os empresários, como uma categoria homogênea, os que querem legalizar o trabalho de adolescentes nas condições nas quais ele vem sendo desenvolvido nas chamadas entidades sociais particulares. Há uma parcela do empresariado, mais moderna, que defende ajustes econômicos com “feições mais humanas”; padrões de formação técnico-profissional de mais alta qualidade e o direito de crianças e adolescentes pobres de receber sua formação intelectual e social na escola.

Os partidários dessa legalização são

uma parcela das entidades sociais particulares, de corte assistencialista e paternalista que, movidos por interesses corporativistas, ideologicamente transforma o “seu” pleito em reivindicação legítima e verdadeira das pobres crianças com as quais trabalham. Assim, na sua perspectiva, o mundo se divide em dois: quem está do lado delas, está a favor das crianças e quer ajudá-las; quem está contra a sua posição, não tem compromisso social e humano com esses pobres seres desassistidos. E é pela via de uma formação subalterna, que essa

parcela de entidades sociais oferece aos pobres, que a ela alinham-se, um modelo retrogrado de desenvolvimento. Assim, hoje, da mais alta das conveniências de seus interesses corporativos, elas são porta-vozes diretas de uma parcela arcaica do empresariado nacional.

Por isso, dos legisladores é esperado o discernimento entre os projetos que alimentam a reprodução do ciclo da pobreza e da subalternidade, e aqueles portadores de uma mudança rumo à construção de uma cidadania emancipadora de crianças e adolescentes.

# Exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes\*

CECRIA

## 1. A complexidade da questão da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes e suas dimensões

A questão da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes, ou mais genericamente da violência contra crianças e adolescentes, se manifesta de forma complexa, com inúmeras interfaces que, para melhor compreensão, deverão ser analisadas em suas diferentes dimensões, que só podem ser entendidas articuladamente.

Trata-se de um problema mundial, não se restringindo, no Brasil, às cidades ou a determinadas regiões ou estados. Está presente em todas as classes sociais.

Por ser ilegal, clandestino e em grande parte doméstico é um fenômeno ainda com pouca visibilidade e difícil de ser quantificado. No entanto, in-

formações, depoimentos, denúncias, dados e estudos recentemente realizados permitem, por um lado, uma descrição quanti-qualitativa e preliminar da dinâmica do problema e, por outro, um aprofundamento de sua compreensão para desencadear ações governamentais e não governamentais que incidam em alguns aspectos principais do problema, em nível nacional e local.

Em síntese, a sistematização destes dados tem permitido uma maior visibilidade do problema e de sua gravidade, e indicado alternativas de mobilização da sociedade para o enfrentamento desta questão.

Por sua extrema complexidade, a compreensão do fenômeno da exploração,

abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes deve, obrigatoriamente, ser situado em seu contexto histórico, cultural, econômico, político e jurídico.

A desigualdade estrutural da sociedade brasileira é constituída não só pela dominação de classes mas também de gênero e raça, e é, ainda, marcada pelo autoritarismo que se traduz também nas relações adulto/criança. Desta forma, a criança e o adolescente não têm sido considerados sujeitos, mas objeto da dominação dos adultos, tanto através da exploração de seu corpo no trabalho, quanto de seu sexo e da sua submissão. As relações dominantes de gênero e raça, por sua vez, se evidenciam no fato de que a grande maioria das vítimas de abuso e exploração se-

\* O presente texto faz parte do Relatório da oficina de trabalho "Assistência e Família no combate à exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes", realizada pela Secretaria de Assistência Social - SAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social e coordenada pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes - CECRIA. O evento contou com o apoio da Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP/SP, do Centro de Seleção e Promoção de Eventos - CESPE, e do Departamento do Serviço Social da Universidade de Brasília.

\*\* Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes-CECRIA

xual seja do sexo feminino e que um grande número é de negras e mulatas.

A pobreza tem sido condição fundamental para que milhares de crianças e adolescentes se transformem em grupos vulneráveis ao abuso sexual e outros tipos de violência. Neste sentido, a pobreza não só indica exclusão social, mas possibilidade de crianças e adolescentes serem incluídos na prostituição, e aponta para o quanto é imprescindível para o País uma política redistributiva de renda e de promoção de políticas sociais de proteção. É inegável que a pobreza vem, não só criando espaços apropriados à exploração sexual e à exploração do trabalho infantil, mas propiciando a violência em suas múltiplas facetas.

As desigualdades sociais e econômicas têm dificultado, para um grande contingente da população, a compreensão do que seja "cidadania", a noção de direitos políticos e sociais como direitos de cada um e de todos, permitindo o crescimento da violência e agravando a exclusão social.

O sistema jurídico brasileiro aborda esta questão na Constituição Federal de 1988, artigo 227º que prescreve "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 além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão". E no parágrafo 4º deste artigo preceitua: "A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente".

O artigo 227º da Constituição foi regulamentado pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), cujo cumprimento não se efetivou ainda plena-

mente. É importante destacar que enquanto estes diplomas legais são recentes, o Código Penal é de 1940, e portanto, não corresponde a estas novas proposições legais. Em fase de revisão, tal Código tem dividido os juristas, entre os que defendem maior rigor na repressão dos abusadores, defendendo o aumento da pena para os culpados, e os que propõem a diminuição da faixa etária das vítimas da exploração e abuso sexual.

As dimensões concretas de como o fenômeno da exploração, abuso sexual e maus tratos se apresenta, necessitam ser aprofundadas. No entanto,

---

*"As desigualdades sociais e econômicas têm dificultado, para um grande contingente da população, a compreensão do que seja "cidadania" e a noção de direitos políticos e sociais, permitindo o crescimento da violência e agravando a exclusão social"*

---

pode-se identificar algumas das formas de como se manifesta no Brasil, e sua articulação com as atividades econômicas no contexto em que aparecem e se desenvolvem.

A primeira dimensão é o abuso sexual que ocorre na família, e que tem favorecido a expulsão de crianças e adolescentes para as ruas e para a prostituição. A CPI da exploração e prostituição infanto-juvenil de 1993 revelou um quadro alarmante em que 50% dos estupros são incestuosos, o

que implica numa transgressão do dever de proteção que se inscreve no arcabouço da família como instituição. Trata-se de uma situação que ocorre em todo o País, tanto em contexto rural como urbano, e em todas as classes sociais.

A segunda dimensão refere-se à exploração de crianças e adolescentes em prostíbulos fechados, principalmente onde há um mercado regionalizado (Região Norte) com atividades econômicas extrativistas em garimpos, e que se apresenta sob formas bárbaras como cárcere privado, venda, tráfico, leilões de virgens, mutilações, desaparecimentos e mesmo assassinatos.

A terceira dimensão assinala a violência sofrida por crianças e adolescentes em situação de rua. Saem de casa, onde em geral, foram vítimas de violência física e/ou sexual ou submetidas a situações de extrema miséria ou negligência, e passam a sobreviver nas ruas, usando o corpo como mercadoria para obter afeto e sustento. Trata-se principalmente de adolescentes do sexo feminino, sendo no entanto, comum esta prática também por jovens do sexo masculino. Esta dimensão encontra-se em todos os grandes centros urbanos e mesmo em cidades de porte médio.

A quarta dimensão é o turismo sexual e a pornografia, principalmente nas regiões litorâneas de intenso turismo, como as capitais da Região Nordeste do País. É marcadamente comercial, organizada numa rede de aliciamento que inclui agências de turismo nacionais e estrangeiras, hotéis, comércio de pornografia, taxistas e outros. Trata-se de exploração sexual principalmente de adolescentes do sexo feminino, pobres, negras ou mulatas. Inclui o tráfico para países estrangeiros.

A quinta dimensão é o "turismo náu-



tico” que acontece em regiões banhadas por rios navegáveis da Região Norte, fronteiras nacionais e internacionais da Região Centro-Oeste e zonas portuárias. Esta prática está voltada para a comercialização do corpo infante-juvenil e começa a desenvolver-se no sentido de atender aos turistas, mas, é a própria população local que se constitui na principal consumidora da prostituição de crianças e adolescentes, nas regiões ribeirinhas. Nos portos destina-se, principalmente, à tripulação de navios cargueiros. É importante destacar em qualquer

destas dimensões: a violência e abuso sexual domésticos vividos muitas vezes na infância por estas crianças e adolescentes; a articulação da exploração sexual com o tráfico de drogas e de mulheres entre cidades e regiões; sua organização em redes; a participação ou conivência da polícia, e por vezes da Justiça, com a exploração sexual; e a impunidade dos abusadores e exploradores.

A visibilidade crescente do problema vem sensibilizando o governo e a sociedade brasileira. Entretanto, alguns importantes aspectos desta questão

necessitam ainda ser enfrentados, dentre os quais destacamos a punição e a impunidade do agressor, cuja sanção é dificultada pelo atual Código Penal, desatualizado, que não atende à complexidade do fenômeno. Sob o ponto de vista psicológico, cabe salientar a quase inexistência de programas que ofereçam um tratamento especializado, destinado à violência que acontece no âmbito familiar. A implementação destes programas permitirá traçar um perfil dos agressores e das vítimas, reprimir a transgressão e possibilitar-lhes um tratamento.

## 2. Orientações Estratégicas

A estratégia global para o enfrentamento da questão da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes implica na construção de novos paradigmas valorativos, éticos e jurídicos, como a garantia de acesso a políticas sociais e aos mecanismos de assistência psico-social e jurídica e a articulação nacional com as políticas públicas.

Neste sentido é imprescindível:

- o aprofundamento do paradigma de defesa dos direitos humanos e da proteção integral, em que as crianças e os adolescentes são considerados sujeitos de direitos e não objeto de situação irregular;
- o estabelecimento de dispositivos concretos de garantia de acesso à educação, à saúde e à assistência social em todos os níveis de governo;
- a criação de serviços gerais e especializados tanto para as vítimas como para os autores de abusos e violência.
- a implementação de todos os Conselhos dos Direitos e Tutelares em to-

dos os níveis;

- a participação da população nos Conselhos e fora deles;
- a participação das crianças e adolescentes no processo de formulação e execução das políticas e serviços;
- a repressão sistemática ao tráfico, às redes de exploração, pornografia e turismo sexual com envolvimento ágil da Polícia e da Justiça;
- a prevenção da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes com a responsabilização do Estado e da Sociedade.

A ação do Estado e da sociedade deve ter como eixo central a família numa perspectiva de prevenção de situações sociais de risco, aí, desempenhando a Assistência Social, um papel fundamental.

A política de Assistência Social é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Este instrumento legal define a família como eixo estratégico. Em seu artigo 2º a proteção da família é

um dos objetivos da Assistência Social; em seu artigo 4º o direito à convivência familiar é um dos princípios desta política; os artigos 20º e 22º definem que os benefícios a serem concedidos dependem da renda familiar; e o artigo 23º afirma que os serviços de assistência devem priorizar a infância.

Entende-se, ainda, que a Assistência Social não se limita ao previsto na LOAS, mas perpassa outras políticas sociais e se constitui, entre outros, em um importante instrumento de articulação das ações especializadas no combate à exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes na família.

Além deste papel articulador há um espaço próprio de ações de assistência no sentido de garantir o atendimento às necessidades básicas, através do apoio aos programas de renda mínima, alimentação e saneamento, dentre outros, e do fortalecimento das ações das ONGs que atuam nesta área.

Tendo como eixo a família - “cabe entender a dinâmica familiar, as rela-

ções diretas e indiretas, abertas e secretas, conscientes e inconscientes entre os familiares, os papéis atribuídos ou exercidos por seus membros, os responsáveis pelos numerosos atos violentos na vida da família, com vistas à definição de intervenções assistenciais terapêuticas e preventivas. No processo de intervenção desses conflitos e dramas familiares, uma série de atitudes, intenções e ações precisam ser desvendadas e trabalhadas, tais como encobrimentos, cumplimentos, aquiescências e consentimentos tácitos entre dois, ou mais membros da família, inclusive entre o responsável pelo abuso (incestuoso ou não) e a vítima. Esta pode estar desempenhando o papel de bode expiatório dentro das interações globais da família".<sup>1</sup>

A instituição família passa hoje por um processo de mudança, tanto em sua identidade (tipos de família, grupos domésticos, estrutura), como nas suas estratégias de sobrevivência (desemprego, trabalho precário, familiar, informal e outros), mudando suas bases psicológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas. Neste contexto, faz-se necessário caracterizar melhor tanto as formas familiares existentes, em particular as famílias abusadoras, desvendando suas formas, dinâmicas e estruturas.

O indispensável aprofundamento de estudos e novas pesquisas sobre a família, hoje existentes, deve levar em conta a realidade econômica (o impacto das transformações capitalistas na estrutura e dinâmica familiares, tais como a tecnologia, o desemprego, o trabalho precário, o consumismo); cultural (a crise da identidade da família, papéis, representações, relações de gênero); sócio-política (relações de

---

*"A sociedade brasileira precisa perceber-se como violenta e autoritária em relação às crianças e adolescentes para poder superar esta situação e fazer emergir a consciência de seus valores e atitudes em relação à essa população"*

---

poder no interior da família, acesso aos direitos e políticas sociais, participação sócio-política de seus membros, convivência comunitária); psicossocial (as relações afetivas, de violência, solidariedade, apoio, proteção, comunicação, intimidade); jurídica (direitos e deveres previstos na legislação em relação à mulher, aos filhos, aos pais).

Estas categorias permitem dimensionar a complexidade da relação entre família e exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes, e servem como referência para o planejamento e definição de políticas públicas de combate a este problema.

Tendo como perspectiva a prevenção de situações sociais de risco, a política preventiva implica na conscientização e mobilização da sociedade em relação à proteção integral a que têm direito as crianças e adolescentes brasileiros (garantida na Constituição Federal e no ECA) e seu dever de "protetora".

O aprofundamento do conhecimento do fenômeno da violência contra crianças e adolescentes deve estar aliado à difusão e divulgação dos dados

obtidos sobre esta realidade, como instrumento privilegiado da política de prevenção, que deve gerar uma mudança cultural da sociedade em relação a esta questão.

A sociedade brasileira precisa perceber-se como violenta e autoritária em relação às crianças e adolescentes para poder superar esta situação. Através do conhecimento desta violência, poderá emergir a consciência de seus valores e atitudes em relação à sua população infanto-juvenil.

A mídia desempenha um papel fundamental nesta mudança cultural, principalmente no que se refere à imagem da criança aí representada, em especial a do adolescente. Este, é visto como problemático e envolvido com as questões sexuais de forma inadequada. É preciso que a mídia informe corretamente as crianças e adolescentes sobre seus direitos e deveres e sua relação com adultos que as protegem e com aqueles que venham praticar abusos contra elas.

Nesta direção, o Congresso de Estocolmo recomenda que:

- a mídia se aproprie dos direitos da criança previsto nas Convenções internacionais e respeite um Código de Ética negociado com o Governo e a Sociedade;
- recomenda também o acesso das crianças à mídia, tomando-as uma audiência crítica. A sociedade e as ONGs devem acompanhar os programas produzindo análises sobre os mesmos.

O mapeamento nacional da violência física e sexual de que são vítimas as crianças e adolescentes brasileiros é ainda muito incompleto e desconhecido pela grande maioria das autoridades, técnicos e pessoas envolvidas,

<sup>1</sup> Texto de Richard Bucher

programas e projetos governamentais e não governamentais ligados a esta problemática, como também pela sociedade.

Torna-se, pois, indispensável e urgente o detalhamento desta realidade, em nível nacional, estadual e municipal, com o apoio do CONANDA, Departamento da Criança do Ministério da Justiça, Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Secretaria de Assistência Social, Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, entre outros.

O mapeamento nacional, estadual e municipal não deve restringir-se à descrição e quantificação da problemática, mas, incluir obrigatoriamente, os recursos (instituições, programas e orçamentos governamentais e não governamentais), existentes ou utilizáveis no enfrentamento desta questão e levar em conta as contribuições já sistematizadas sobre este problema e consignadas nos Anais e Resoluções do Seminário das Américas e da Agenda de Ações de Estocolmo (1996), em anexo.

É indispensável que os órgãos governamentais de pesquisa (federais, estaduais e municipais) apóiem projetos nesta área, dispensando a estes, tratamento prioritário. Que as universidades do País sejam mobilizadas neste sentido, e que seja realizado o levantamento da produção científica relativa a esta questão. Além disso,

módulo sobre exploração, abuso sexual e maus tratos deve ser incorporado como matéria obrigatória, nos currículos de Residência Médica, a exemplo do que já ocorre em São Paulo, onde o CRAMI é convidado a realizar este trabalho com os alunos da Faculdade de Medicina do ABC. No Distrito Federal em todos os cursos de reciclagem para servidores públicos, promovidos pelo governo, contempla-se a inclusão do ECA e de informações sobre o tema.

A adoção do SIPIA - Sistema de Informações de Proteção à Infância e à Adolescência por todas as Unidades da Federação (já feita pelos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais), é uma das garantias da sistematização do conhecimento da questão, dependendo da colaboração e atuação dos Conselhos Tutelares, que devem ser preparados para operá-lo. No futuro, deve-se pensar na integração do Poder Judiciário neste sistema de informações.

A política de prevenção deve, ainda, articular-se com o atendimento às vítimas e aos agressores, com o fim da impunidade e com a repressão às redes de exploração sexual de jovens. O atendimento deve passar pela articulação de ações estratégicas e táticas repressivas, informadoras, capacitadoras e participativas.

#### **Política de atendimento**

A intervenção em redes é o eixo cen-

tral de uma política de atendimento. A formação e articulação de redes é um processo de convencimento, aproximação, interação, concertação, responsabilização e organização dos diferentes atores, tanto governamentais como não governamentais, implicados em ações contra a violência física e sexual da qual são vítimas crianças e adolescentes.

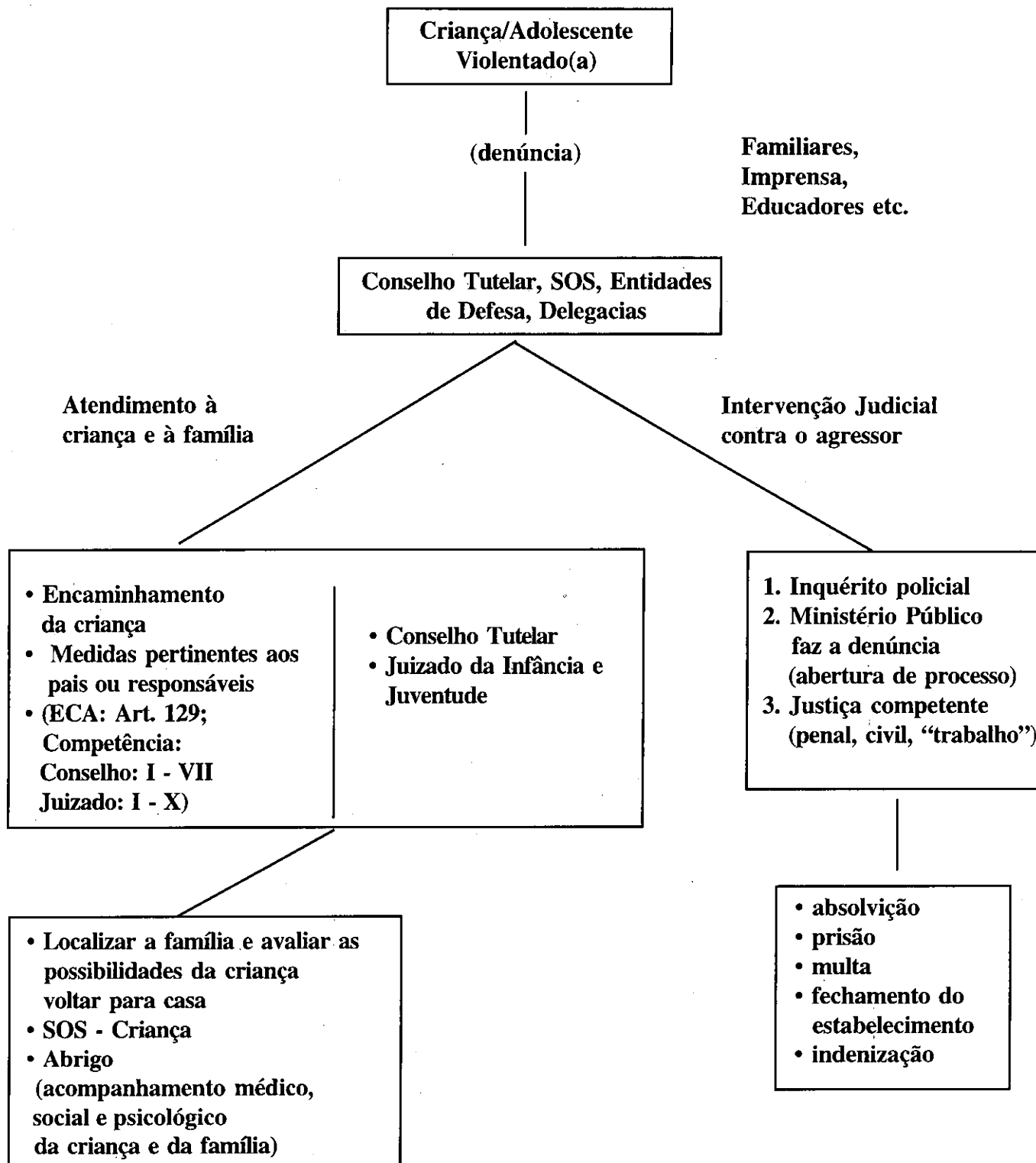
A intervenção em redes permitirá ainda, a convergência de ações integradas em cada uma e/ou em todas as políticas sociais, favorecendo o fortalecimento da família em suas diferentes formas<sup>2</sup>, como eixo das ações assistenciais preventivas e terapêuticas, com vistas à superação da problemática da violência física e sexual contra crianças e adolescentes.

É fundamental que se crie instâncias e meios nas escolas, hospitais e creches, bem como, o atendimento às vítimas, que possibilitem e tornem efetiva a legislação existente (ECA) sobre a obrigatoriedade de informar os casos de violência. Como por exemplo SOS, disque estupro, CRAMI, Comitês, rotinas e procedimentos.

A parceria com as Sociedades e Organizações Profissionais, como as de médicos, assistentes sociais, psicólogos e educadores, em nível nacional e estadual, poderá torná-las aliadas e importantes agentes da causa, recomendando-se a divulgação de matérias sobre essa problemática em seus jornais, boletins, congressos e pesquisas.

<sup>2</sup>(nuclear, extensa, ampliada, substituta, matrifocal, reconstituída e outras)

## INTERVENÇÃO E ATENDIMENTO DIRETO\*



Obs: Evitar de toda forma que a criança seja exposta a situações constrangedoras.

\* Este quadro foi publicado em "Direitos Sexuais da Criança e do Adolescente", publicação conjunta do Centro de Defesa do Menor-Belém e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - Comissão Estadual do Pará

## ORÇAMENTO MUNICIPAL

# A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução\*

ELENALDO CELSO TEIXEIRA\*\*

### 1. Introdução

O anseio de participar nas decisões coletivas é crescente em vários setores da sociedade. Este anseio nem sempre é concretizado, seja por que há resistência dos agentes políticos, seja porque os diversos segmentos sociais ainda não se capacitaram, desconhecendo os meios legais e políticos de fazê-lo.

Este texto propõe-se a discutir algumas sugestões para que esta participação se efetive, com base em experiências desenvolvidas em pequenos e médios municípios<sup>1</sup>, por entidades representativas da sociedade civil. Estas entidades tentam vencer as dificuldades e resistências impostas pelo desconhecimento que têm sobre como funciona uma proposta destas e pela

concentração extrema de poder pelas elites políticas locais, que somados à burocracia, impedem o cidadão de participar do processo de elaboração e execução das leis orçamentárias.

Não se trata de um texto técnico com o objetivo de explicar conceitos, pois já existem várias publicações sobre isto<sup>2</sup>. Nem de uma metodologia do "Orçamento participativo", hoje em execução em várias cidades brasileiras, com pleno sucesso e constituindo-se referências fundamentais de um processo de democratização da gestão do municipal.

Trata-se apenas de desenhar alguns passos que podem ser percorridos por cidadãos e entidades para efetivar e fazer valer direitos já consagrados na

Constituição e Leis Orgânicas Municipais, particularmente onde o poder local resiste às iniciativas de participação da população nas decisões do poder público e de democratização das informações da administração pública.

Disto decorre a necessidade de simplificar as formas de elaboração e fiscalização da execução do Orçamento, buscando utilizar elementos mais acessíveis que possam ser traduzidos para o cidadão, mostrando os resultados das políticas adotadas ou a serem objeto de luta política.

É um caminho que vai da elaboração e aprovação das Leis Orçamentárias até sua execução, acompanhamento e fiscalização. São sugestões resultantes da reflexão política de tentativas

\* Publicado no Subsídio INESC - Brasília - maio de 1996 - Ano IV - Nº 28 - Colaboraram para revisão deste texto: Paulo Eduardo Rocha, Assessor de Orçamento Público e Ida Pietricovsky de Oliveira, Assessora de Comunicação, pelo INESC.

\*\* Professor Adjunto da UFB e UNEB

<sup>1</sup> Municípios da região de Feira de Santana/BA.

<sup>2</sup> Ver: IBAM. Passando a limpo o Orçamento do município; Rio de Janeiro, 1995; INESC - Seminário de formação para uma intervenção social sobre o Orçamento Federal Brasília, 1995; Centro Josué de Castro - Como fazer leitura do Orçamento Público Municipal, Recife/PE, 1995.

realizadas desde 1991. A principal lição dessa experiência é a necessidade de vontade política para mudar as relações entre Estado e soci-

## 2. Orçamento Público

O Orçamento é uma lei, portanto, um documento público. Não pode ser uma "caixa preta" - com informações "sigilosas" ou "secretas", conforme o que decide quem está responsável por sua elaboração e execução - a que poucos podem ter acesso. O Orçamento é público pelo seu conteúdo, porque trata de despesas que se destinam a suprir necessidades de gestão da administração pública e das receitas que se originam de recursos extraídos da população. É público também porque é elaborado e aprovado num espaço público, sendo discutido e emendado por vereadores, em sessões públicas. Para ter efeito legal e vigorar é preciso ser publicado para conhecimento de todos.

Neste processo, uma série de prazos devem ser cumpridos, tanto pela prefeitura, como pela Câmara de Vereadores, ou pelo governo do Estado e a Assembleia Legislativa, de forma a possibilitar a participação ampla dos vários segmentos sociais. Mas para que isso ocorra estes prazos devem ser estabele-

edade. Uma mudança de comportamento que tem de vir dos dois lados. O Estado, tornando transparente e democrático o Orçamento

cidos de forma a permitir essa participação, ao invés de servir de instrumento para dificultá-la.

A questão que mais interessa à sociedade não é apenas conhecer formalmente esta lei, mas participar de sua elaboração e execução, colaborando na apresentação de propostas que reflitam suas necessidades. Caso contrário, torna-se um documento meramente técnico e pouco compreensivo.

O Orçamento é um instrumento político, mesmo quando não utilizado devidamente. Através dele se conserva toda uma situação de privilégio de determinados grupos ou se formaliza uma aplicação indevida e ineficaz de recursos.

É também político porque pode tornar-se um elemento a ser utilizado pela sociedade para definir e exigir onde e como os recursos devem ser melhor aplicados. Este instrumento deve conter prioridades previamente estabelecidas nas discussões - a partir dos limites da re-

público, e a sociedade, se capacitando para acompanhar o processo e propor alternativas.

ceita -, e quais as políticas que devem ser elaboradas para satisfazer as necessidades da maioria da população.

Para alguns, a Lei Orçamentária é apenas formal, de caráter autorizativo, dando permissão ao Governo a fazer certas despesas, se houver recursos disponíveis. Mas, havendo recursos, o previsto deve ser realizado, tanto que é considerado "infração política administrativa" sujeita à cassação de mandato "descumprir o Orçamento aprovado para o exercício financeiro" (Dec. Lei 201/67, art. 4º, VI). É também infração político-administrativa deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo e em forma regular, a proposta orçamentária (inciso VI).

Por fim, o Orçamento é um plano. Orienta o governo em que aplicar os recursos previstos para o ano seguinte. Mas, se não houver nenhuma participação da sociedade, ou se suas propostas não forem acatadas, traduz e reflete apenas as escolhas e opções feitas pelos governantes.

## 3. Processo Orçamentário

A Constituição de 1988 definiu um caminho para se fazer o Orçamento: um conjunto de leis interligadas e vinculadas entre si. São três instrumentos legais de cuja elaboração a sociedade civil, através de suas entidades representativas, podem participar. O planejamento do município é feito através dos seguintes instrumentos:

PLANO PLURIANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO), LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).

**1) Plano Plurianual (PPA)** - Trata da previsão de despesas com obras e serviços delas decorrentes e programas que duram mais de um ano. Cada prefeito eleito deve propor, no seu pri-

meiro ano de governo, as diretrizes, objetivos e metas que depois de aprovadas têm vigência nos três anos seguintes de sua gestão e no primeiro ano da gestão que se seguir. Isto deve ser feito a partir de um diagnóstico global do município e da discussão com a Câmara e a sociedade civil para a sua aprovação. Deste Plano é que saem as metas para cada ano de gestão.

**2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** - Tem vigência anual, definindo as metas e prioridades para o ano seguinte, a partir do que foi estabelecido pelo PPA. Define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o Orçamento anual. Não havendo lei que regule a participação da sociedade civil na elaboração do Orçamento, é preciso que se criem os meios para efetivá-la, pelo menos para aquele ano de vigência da LDO. Entre as possíveis ações a serem promovidas para sua concretização, estão: audiências públicas, recebimento de propostas de entidades, criação de fóruns de debate, etc.

**3) Lei Orçamentária Anual (LOA)** - É o Orçamento propriamente dito. É a previsão de todas as receitas e autorização das despesas públicas, apresentadas de forma padronizada e com

várias classificações que tornam difícil sua leitura e compreensão. Define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgão de governo e por função, expressas em valores. Isto é, em números. Contém também os programas, sub-programas, projetos e atividades que devem contemplar as metas e prioridades estabelecidas na LDO com os recursos necessários ao seu cumprimento. Como veremos mais adiante, esta parece ser a melhor forma de entender e de interferir na sua elaboração. Geralmente a Lei Orçamentária autoriza o prefeito a abrir créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, e a realizar operações de empréstimos.

Estas Leis (PPA, LDO e LOA) constituem etapas e momentos entrelaçados do processo orçamentário, e apesar de previstas na Constituição, inclusive com prazos, nem todos os municípios as cumprem, ou sequer as

elaboram. A prática é, por exemplo, enviar para a Câmara o projeto de LDO, que tem prazo até junho para ser aprovada, junto com o Projeto de Orçamento. Isso impede que se possa analisar e discutir o Projeto do Orçamento com base nas diretrizes da LDO.

Para que se cumpram estas etapas, a sociedade deve exigir que os prazos sejam estabelecidos publicamente e respeitados. Estes prazos podem constar no Regimento da Câmara ou na própria LDO (caso seja incluído um calendário para a participação da sociedade). Isso também é parte do processo que torna viável a elaboração de propostas e sugestões, com base na discussão com as várias comunidades e segmentos sociais, no levantamento real das necessidades e problemas e nas potencialidades do município. E existem meios legais e políticos para fazer isto.

#### 4. Por que participar deste processo?

Estas Leis definem o que poderá ser feito no município, isto é, como os recursos públicos (arrecadados através dos impostos) são gastos, que obras poderão ser construídas, que serviços serão prestados, ampliados ou melhorados. Ora, se a população não participa desde o início, além de ficar difícil cobrar obras e serviços, os recursos podem ser mal aplicados e até desviados, como até hoje tem sido, beneficiando grupos que dominam as informações e têm prestígio junto ao prefeito. Igualmente difícil fica a relação com a Câmara, onde a sociedade, através de suas organizações, dependerão ou "do favor" do

vereador ou que ele esteja qualificado, ou ainda, que tenha uma assessoria capacitada, ou que tenha vontade de compreender como se dá este processo.

Participar do processo orçamentário é uma das melhores formas de exercer a cidadania. Primeiro, porque se pode exercê-la de forma coletiva, discutindo os problemas, levantando a situação, definindo que propostas são mais importantes para o conjunto da sociedade. Segundo, por que se pode exigir direitos, sabendo que recursos podem estar disponíveis porque foram estimados. E se não existem recursos, quem são os responsáveis. Terceiro,

porque ao definir prioridades de investimentos, serviços, aplicação de recursos, se participa da gestão municipal e, portanto, de certa forma, se exerce diretamente o poder, como manda a Constituição Federal (parágrafo único do Artigo primeiro)<sup>3</sup>.

Buscar a participação é um dever e obrigação do cidadão. Participar das decisões do Orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público. Isto deverá se traduzir em melhorias nos serviços de saúde, educação, transporte, e tantos outros de responsabilidade do

<sup>3</sup> "Parágrafo Único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

governo local, como demonstram as experiências de participação da população no processo orçamentário. Além disso, os recursos do Orçamento devem privilegiar a produção e o comércio local, fortalecendo assim o próprio município.

Se o processo é aberto, todos podem dar suas sugestões e discutir as informações, tudo pode ficar claro, transparente. Portanto, fica mais difícil o desvio de recursos.

Se queremos que os recursos tenham uma aplicação honesta, transparente e eficaz em políticas públicas claramente definidas, o processo orçamentário é o instrumento. Pode-se fazer previsão por um período de 4 anos (no PPA), levantar não só as necessidades, mas potencialidades, os projetos viáveis para aumentar renda e emprego, estabelecer prioridades a médio prazo, fixar regras, orientações para vincular as decisões e atos do prefeito que podem ser avaliadas e reformuladas ano a ano (na LDO e LOA), após discussões com os diversos segmentos da sociedade.

As resistências, para um trabalho como este, são imensas. Vão desde o temor do prefeito e dos vereadores, que passam a dividir com a sociedade as responsabilidades, implicando, portanto, em certa diminuição de poder, ao receio de técnicos que controlam a elab-

---

*“Os direitos de participação no processo orçamentário municipal, expressos de forma genérica na Constituição, e mais precisamente nas Leis Orgânicas, só se efetivarão se houver uma mobilização permanente da sociedade, através de suas entidades e dos cidadãos”*

---

aboração e execução orçamentária, como um segredo inviolável. Existe uma mistificação em torno do Orçamento, como algo misterioso que apenas os técnicos especializados sabem decifrar.

É claro que há muito tecnicismo e formalismo, propositadamente feitos para que o cidadão comum não possa entender. É preciso tornar o processo mais transparente e menos complicado. Já existem sugestões de entidades para isso e até de parlamentares que participaram da famosa CPI do Orçamento<sup>4</sup>.

Entre as próprias entidades da sociedade civil e movimentos sociais não há clareza e vontade política em torno da necessidade, viabilidade e eficácia

desta participação. Isto, embora todas discutam a importância das políticas públicas e da sua inserção na elaboração das mesmas. Não percebem que traçar orientações e políticas, sem sua expressão monetária e sem vinculação orçamentária, torna-se um exercício inócuo, um documento de meras intenções.

É preciso enfrentar estas e outras dificuldades e construir uma cultura política em que a sociedade tenha um papel ativo, propositivo e questionador, estabelecendo o controle social do Estado, participando de um processo que é crucial para as mudanças nas relações sociedade/Estado.

Por outro lado, a história tem mostrado que os direitos não se constituem apenas com a sua inserção nas leis, mas na sua efetivação através de uma prática social, na existência do seu cumprimento na vida quotidiana.

Assim, os direitos de participação no processo orçamentário municipal, expressos de forma genérica na Constituição, e mais precisamente nas Leis Orgânicas, só se efetivarão se houver uma mobilização permanente da sociedade, através de suas entidades representativas e dos cidadãos, como aliás, já estão fazendo em alguns municípios, a despeito da resistência e do autoritarismo de agentes políticos.

## 5. Como participar do Processo Orçamentário - algumas indicações

### 5.1 - Prazos

Cada lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) tem um prazo para ser elaborada. Portanto, é preciso estar de olho nos prazos.

O primeiro prazo a observar é o do

Plano Plurianual. O prefeito deve mandar sua proposta à Câmara até 30 de agosto do primeiro ano de Governo. Mas para a sociedade a discussão deste plano deve começar bem antes, no período da campanha, com a exi-

gência aos candidatos de apresentação de suas propostas e com o compromisso de cada um deles de discutir detalhadamente o plano com todos os segmentos sociais. O período para discussão e aprovação vai até dezembro do primeiro ano do governo.

<sup>4</sup> Ver: INESC - Orçamento Público - desvendando a caixa preta. Subsídio, nº 15, Brasília, 1994.



O segundo prazo, é o da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujo projeto deve ser encaminhado à Câmara, todo ano, até 15 de abril, devendo ser votado até 30 de junho. Caso isto não ocorra, a Câmara não poderá entrar em recesso no mês de julho.

O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser encaminhado à Câmara até 30 de agosto de cada ano. Deve ser discutido e aprovado até final de dezembro.

Estes prazos foram fixados pelos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (art. 35, § 2º, I a III)<sup>5</sup> até a aprovação de Lei Complementar que ficou de ser votada. As Constituições dos Estados alteraram um pouco este cronograma.

Muitos prefeitos encaminham os projetos para Câmara fora dos prazos e faltando poucos dias para o limite de sua aprovação, tornando difícil qualquer discussão. Há formas de cobrar o cumprimento dos prazos pela prefeitura, seja exercendo o direito de petição frente à prefeitura, com advertência para as penas pelo não cumprimento, seja através de indicações e requerimentos dos vereadores.

Além disso, deve-se estar atento para os prazos internos fixados tanto pelo Executivo, uma vez que vários órgãos devem interferir no processo, como no Legislativo, pois o projeto passa primeiro pela Comissão de Finanças para depois ir para o plenário.

No caso do Legislativo, é crucial observar os prazos para discussão e

apresentação de emendas. Se queremos ter uma participação eficaz o acompanhamento de todos estes momentos é importante, não só para se ter informações do que está sendo proposto, como para poder influenciar junto aos técnicos responsáveis pela elaboração das propostas.

Nos municípios menores este processo é bem mais simplificado e, normalmente, a elaboração fica a cargo do contador e, no máximo, do secretário de Finanças. Neste caso, o papel das entidades é provocar este debate, até internamente, pressionando cada setor da Administração a fazer suas propostas e a participar da discussão.

## 5.2 - A participação na elaboração das Leis Orçamentárias

Atentos aos diversos prazos e ao cronograma interno do Executivo e do Legislativo, pode-se estabelecer duas estratégias, combinadas em cada momento e para cada Poder.

A primeira é uma estratégia preparatória. Constitui-se de um levantamento sistemático detalhado, por comunidade e setor de atividades. Deste levantamento deverão constar as necessidades, em termos de equipamentos, serviços, da situação sócio-econômica do município, além de suas potencialidades e possibilidades de mudanças.

Este é o momento de mobilização interna das organizações, que devem ser feitas seguindo alguns passos que podem ser dados segundo a demanda

local e a situação de cada entidade: levantamentos de dados, discussões em cada comunidade, articulação com outras entidades através de seminários, reuniões conjuntas para elaboração de uma proposta conjunta para todo o município. A preocupação é definir as prioridades para todo o município, negociando-se entre as várias comunidades aquilo que é mais importante para o conjunto e não para cada comunidade, levando em conta alguns critérios como, por exemplo, população e a situação de carência.

O segundo momento é o da ofensiva, com discussão pública ampliada com outros segmentos da sociedade, divulgação pela imprensa e por meios próprios (reuniões, atos públicos, folhetos, atos religiosos, comunitários, altofalantes, etc). Depois a articulação, proposição e negociação com os agentes políticos (prefeitos, vereadores, secretários, técnicos). É importante que a sociedade civil se antecipe ao Poder Municipal, levantando os problemas mais importantes do município e apontando soluções. A idéia é provocar um debate público que pode influenciar o Projeto do Executivo e criar condições políticas para o momento seguinte da decisão na Câmara. A outra estratégia poderia chamar-se de questionadora, de análise crítica da proposta encaminhada pelo Executivo. Com base na proposta ou Projeto elaborado pelo Executivo, analisá-lo, comparando com o diagnóstico e proposições feitas pela sociedade. O espaço para este momento é basicamente a Câmara, através das audiên-

<sup>5</sup> "I. o projeto de lei do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II. o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III. o projeto de lei orçamentária da União será encaminhada até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa".

cias públicas, sessões especiais com participação de secretários municipais e técnicos das áreas específicas (saúde, educação, agricultura, saneamento, etc) e de negociação com os vereadores para apresentação de emendas. A mobilização da sociedade pode ser feita também por setor de atividade, comparando-se as posições e propostas.

Um exemplo mais claro deste tipo de ação pode ser dado através das entidades que, reunidas, identificam um problema sério de saúde - a verminose, que está atacando centenas de crianças de várias comunidades. A proposta encaminhada ao prefeito é no sentido de considerar esta ação como prioridade nº 1 na LDO, estabelecendo como metas: uma campanha de educação sanitária, contratação de agentes sanitários e construção de fossas. Acontece que o projeto de Lei Orçamentária do prefeito não considerou estas metas e estabeleceu como objetivo principal a construção de um hospital. Será necessário discutir a necessidade desta obra, sua realização a despeito da inadequação do projeto de Orçamento do prefeito com a LDO, o custo, a viabilidade financeira e seu efeito em relação à situação diagnosticada. Com base na discussão realizada pela sociedade a Câmara pode ser levada a emendar e alterar o projeto original.

### 5.3 - Como analisar os Projetos de Leis Orçamentárias

Cada lei tem sua estrutura própria e é preciso considerar o seu conteúdo, não só se cumpre as determinações constitucionais, mas se atende às necessidades e aspirações da sociedade. Portanto, elementos de legitimidade, oportunidade, economicidade e dos resultados sociais das propostas têm que ser examinados.

**5.3.1** - A questão central é saber até que ponto o plano plurianual responde ao diagnóstico realizado, às aspirações e necessidades da sociedade, manifestadas no processo de discussão e estudos feitos, expressas no documento apresentado ao prefeito. É necessário saber: se as diretrizes traçadas estão compatíveis com a continuidade de obras e serviços, se atendem às necessidades a médio prazo; se as metas são distribuídas de forma regionalizada, ou seja, por bairro ou distrito; se suprem as necessidades da maioria da população ou a pequenos grupos.

Na realidade, trata-se de uma análise política, visando identificar a que interesses a gestão vai servir, traduzida no tipo de obra ou serviço, na sua localização; se há uma política de curto prazo sem perspectiva de provocar impactos sobre a situação econômico-social do município.

Um exemplo: Num município de base agrícola, com milhares de pequenos agricultores, não consta do Plano nenhuma política agrícola, ou seja, nenhuma meta de assistência técnica ou de fornecimento de insumos ou de estímulo à diversificação de produção, mas propõe a construção de um parque de exposição de animais.

Temos que prestar atenção às leis orçamentárias. Elas não são meras disposições com números, metas, códigos, mas sim, a tradução de orientações e opções de políticas que podem favorecer a grupos ou ao conjunto da população. Temos que ler as diretrizes, quadros, valores, buscando entender o seu significado político.

**5.3.2** - É preciso fazer algumas observações ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir de análises de projetos previamente discutidos:

**1.** Se as metas estão quantificadas, localizadas por distrito, bairro; compatíveis com o Plano Plurianual.

**2.** Se há orientações de como o Orçamento será feito, seja em termos técnicos, como nos índices e critérios de atualização de valores (em conjunturas inflacionárias), seja quanto ao processo de decisão, na elaboração do projeto pelo Executivo (discussão com entidades, coletas de sugestões, audiências com técnicos nas áreas) e nas discussões no próprio Legislativo (audiência pública, sessões especiais, recebimento de sugestões da comunidade).

**3.** Se há diretrizes para modificação dos impostos, prevendo-se alterações na legislação, fixação de metas de ampliação da arrecadação, progressividade tributária, e a base de cálculos a ser utilizada na previsão de receitas do Orçamento. Embora a maioria destas questões devam ser objetos de leis específicas, a inserção de algumas diretrizes comprometem o governo a elaborar projetos desta natureza.

**4.** Se há diretrizes quanto à política de pessoal, como por exemplo, ampliação ou redução de quadro, proibição de contratação; previsão ou não de benefícios e vantagens; fixação de metas quanto ao custo e a produtividade dos funcionários da prefeitura.

**5.** Se há regras que obriguem a continuidade de projetos já iniciados, ou que limitem certas despesas, como por exemplo: propaganda, aquisição de veículos, imóveis, despesas de viagens.

Trata-se de constatar a existência ou omissão de certas regras e diretrizes em função da conjuntura econômica e administrativa do município, que servem como parâmetro para a gestão. Serve, ainda, para analisar a adequação e justiça destas regras.

### 5.3.3 - Projeto de Lei Orçamentária

O projeto de lei do Orçamento contém as estimativas dos recursos com que o município vai contar para realizar as despesas previstas para o ano seguinte. Desta forma, tem que se basear nos exercícios anteriores e também nas metas e objetivos constantes do Plano Plurianual e na LDO.

A maioria dos municípios não faz esta vinculação e, muitas vezes, estes documentos são contraditórios e inconsistentes. Daí a necessidade de comparar o Projeto de LOA com estas Leis, com base, principalmente, nas metas e diretrizes nelas traçadas.

Antes disso é preciso analisar dois dispositivos que normalmente estão no corpo do Projeto de Lei, e que se referem aos “créditos suplementares”. Se aprovados na Lei Orçamentária, permitem ao prefeito abrir estes créditos ao longo do ano, dentro de certo limite, e a realizar operações de créditos por antecipação de receita, sem prévia autorização legislativa.

É preciso analisar se estes limites estão adequados à realidade local e se não permitem que o Orçamento seja distorcido totalmente durante a execução, constituindo-se em um novo Orçamento diferente do aprovado pela Câmara. Se esta autorização, dentro de limites, se fazia necessária face à conjuntura de inflação e a necessidade de dar maior flexibilidade à execução orçamentária. Hoje, é preciso ter cuidado ao fixá-la. Isto porque, o prefeito, uma vez autorizado, pode aumentar as receitas previstas e alterar a autorização das despesas sem especificar os motivos para tal e sem prestar contas à Câmara e à sociedade.

A autorização para os créditos suplementares, sem prévia autorização legislativa, sempre foi motivo de grandes barganhas entre vereadores e prefeito, pois este último tenta garantir as maiores margens possíveis de alteração posterior a Lei Orçamentária. Este debate chega a ser a principal questão em torno da aprovação do Orçamento, desviando a atenção das discussões mais importantes do Orçamento, que deveriam ocorrer em torno dos Programas e Projetos a serem aprovados.

---

*“A autorização para os créditos suplementares, sem prévia autorização legislativa, sempre foi motivo de grandes barganhas entre vereadores e prefeito, pois este último tenta garantir as maiores margens possíveis de alteração posterior a Lei Orçamentária”*

---

O Orçamento se constitui de dois grandes blocos de contas: Receitas e Despesas. As receitas são os recursos obtidos dos impostos, taxas e contribuições que a Prefeitura cobra, das rendas de patrimônio, dos recursos transferidos pelo Estado e pelo Governo Federal, além das operações de créditos, com empréstimos tomados junto a agências financeiras.

As receitas podem ser próprias, quer dizer, produzidas pela arrecadação dos seus impostos e taxas, de rendas do

seu patrimônio, ou de transferências do Estado ou União (sejam elas determinadas pela Constituição ou negociadas, através de convênios).

No bloco das Receitas interessa avaliar qual o percentual de receitas próprias em relação ao total. Isso vai dizer qual é o grau de independência financeira que o município tem e se é necessário alterar esta previsão em razão das diretrizes traçadas quanto à política tributária.

É importante verificar se o total da receita não está superestimado, tornando o Orçamento um plano irreal, mera peça de ficção. Isto se poderá fazer comparando com a receita efetuada nos anos anteriores e avaliando a situação econômica do município. Verifica-se ainda se a receita de operações de empréstimos está dentro dos limites legais e não vai comprometer a situação financeira do município, com juros e encargos.

No bloco das despesas, há várias classificações que implicam em vários tipos de análise, conforme o objetivo a que se propõe o estudo. Pode-se, por exemplo, analisá-las segundo a(s) fonte(s) de receita para cada item ou grupo de itens de despesa, ou segundo a natureza da despesa (pessoal, outras despesas correntes, investimentos, etc.).

Como nosso interesse é identificar se os valores previstos correspondem às proposições de políticas de governo feitas ou a fazer pela sociedade, e também as oriundas de compromissos assumidos pelo governo local, escolhemos a classificação que melhor se adequa a este objetivo, que é a classificação chamada “funcional programática”<sup>6</sup>. Através da “classificação

<sup>6</sup> A classificação funcional-programática é estruturada a partir das funções de governo (que espelham as áreas de atuação do governo), que se subdividem em programas (que evidenciam os objetivos a serem atingidos com a execução do Orçamento), que se subdividem em subprogramas (que representam objetivos parciais), que se subdividem em projetos/atividades (instrumentos da programação que viabilizam operacionalmente a concepção dos objetivos dos programas). Giacomoni, James, Orçamento Público, São Paulo (Atlas) 1994, pg.93.

funcional programática” é possível verificar as despesas por conjunto de programas, subprogramas e projetos/atividades que cabe a Administração realizar, bem como comparar as metas dos projetos/atividades com as prioridades e metas estabelecidas na LDO.

Algumas funções são básicas para o município, quando se consideram as necessidades da população: educação, saúde, saneamento, agricultura, habitação, urbanismo e transporte. A primeira análise pode ser feita para saber como estão contempladas estas funções; qual percentual de recursos cabe a cada uma das áreas e se houve alteração importante em relação ao ano anterior. Depois, procurar saber se os recursos previstos são suficientes e qual a razão de possíveis cortes ou acréscimos verificados.

Estas funções indicam áreas-fins - àquelas cujos recursos destinam-se a suprir as carências da população através de serviços e obras -, e devem ser comparadas com aquelas que se destinam aos meios - ações de administração, planejamento e legislativa. Os recursos destinados à função legislativa são maiores do que a função de saúde? Como se comporta a função administração em relação à habitação e à agricultura? Esta análise global já nos dá indicações das grandes prioridades da gestão, mas é necessário detalhá-la.

O outro passo é verificar, em cada função, a distribuição dos recursos por programa, sub-programas, e projetos/atividades<sup>7</sup>. Algumas perguntas devem ser respondidas nesta análise: os programas previstos traduzem as prioridades definidas? Há omissão de algum

programa importante? Os sub-programas e projetos de cada programa estão apropriados para atender às necessidades identificadas e constantes das prioridades da LDO? Há algum programa, subprograma ou projeto que não responde a estas prioridades e, portanto, poderá ser anulado ou substituído?

O outro lado desta análise diz respeito à distribuição dos recursos por programa, subprograma, projeto: são suficientes e proporcionais às metas definidas: são excessivos ou são adequados?

Vamos situar esta análise a partir de um exemplo concreto. Num município a LDO definiu a questão da criança como importante. Examina-se na função Educação se há dotações para o Programa de Educação para criança de 0 a 6 anos e neste, o subprograma - creche, o projeto de construção de “x” creches ou de reforma ou ampliação; na função de Saúde, se existe o subprograma de alimentação e nutrição.

A outra forma de análise é verificar o montante dos recursos de cada dotação, conforme as metas antes fixadas. Não é difícil saber, por exemplo, quanto custa um metro de obra construída e se o recurso destinado à construção de creches foi ou não subestimado ou exagerado.

Há uma portaria do Governo Federal que especifica estas funções, programas e sub-programas (Nº 9 de 28/1/1974, do Ministério do Planejamento<sup>8</sup>), mas os municípios podem criar novos programas e sub-programas, assim como seus projetos e atividades.

## 5.4 - Como alterar o Projeto de Lei Orçamentária

Estando em desacordo com a LDO e o Plano Plurianual, o Projeto de Lei Orçamentária pode ser emendado pelos vereadores. Em tese, os cidadãos poderiam também propor mudanças através da iniciativa popular, de acordo com algumas Leis Orgânicas, mas é um processo lento por conta do número de assinaturas exigidas. O mais eficaz é negociar as emendas com os vereadores.

Se a proposta orçamentária da Prefeitura não contém um Programa que possa alocar recursos em projetos/atividades importantes para atender as necessidades da população, pode-se incluí-lo, através de uma emenda, indicando a origem dos recursos, ou seja, anulando outro programa que se considere inadequado ou transferindo parte destes recursos para o programa que se quer criar. Por exemplo, no Projeto não há um programa de promoção e extensão rural e na função de Administração existe um subprograma “Divulgação Oficial”, com recursos excessivos. Assim, pode-se retirar deste subprograma parte dos recursos e criar um subprograma de “Extensão Rural”. Desta mesma forma pode-se fazer com os projetos: extingui-los, reduzir os recursos e criar outros, transferindo os recursos neles alocados.

Ao fazer a emenda, não se pode retirar recursos que se refiram a pessoal, encargos e serviços da dívida, tendo-se que recorrer, para tanto, ao quadro que especifica as despesas segundo natureza e por elemento. Também pode-se analisar as atividades em que

<sup>7</sup> O projeto constitui-se de ações com uma duração limitada, com começo e fim; a atividade é uma ação permanente e contínua do governo.

<sup>8</sup> Esta portaria sofreu alterações posteriores para adaptá-la a novas necessidades de classificação surgidas posteriormente.

são incorporadas às despesas de pessoal e encargos.

É importante ressaltar que o projeto de Plano Plurianual, como a LDO, também podem ser emendados pelo Legislativo Municipal. As emendas aprovadas devem ser acompanhadas pela sociedade, pois, poderão ser vetadas pelo prefeito. Porém, o veto pode ser derrubado pela Câmara, se houver mobilização da sociedade para isso.

### 5.5 - Como controlar a execução do Orçamento

De dois em dois meses, o prefeito é obrigado a publicar relatório resumido de execução orçamentária. Para que haja efetivo acompanhamento é necessário que este relatório especifique o aspecto financeiro e as metas realizadas por subprograma. Isso deve estar explícito na LDO.

Através de um vereador, informações detalhadas podem ser obtidas todo mês junto à Inspeção Regional do Tribunal de Contas tendo, inclusive, acesso aos processos e documentos.

Independente disto, qualquer cidadão poderá requerer ao prefeito estas informações, pois, são de interesse geral e não fornecê-las é considerado crime de responsabilidade (Art. 5º, XXXIII, CF).<sup>9</sup> Esta avaliação per-

manente é fundamental para evitar desvios de recursos e orientar outras ações, inclusive de denúncia junto à Câmara e ao Tribunal de Contas (Art. 74, § 2º da CF.)<sup>10</sup>.

Anualmente, durante 60 dias (abril e maio) toda a documentação do ano anterior referente à receita e despesas da mesa da Câmara e da prefeitura ficará disponível para exame dos contribuintes, da qual se poderá obter certidão para efeito de denúncia de irregularidade.

Em qualquer ocasião, os cidadãos poderão ainda examinar licitações (concorrências para compras) e denunciar irregularidades perante o Ministério Público e no caso de indícios de enriquecimento ilícito, requerer instauração de inquérito (Lei Nº 8.666/93).

Com base em experiências da sociedade civil em alguns municípios, algumas situações merecem atenção para esta fiscalização:

- Documentos sobre receitas (comprovantes de bancos, cópias de convênios);
- Verificação de notas fiscais, volume do fornecido, valor do serviço, identificação das empresas e prestadores de serviços;
- Verificação dos beneficiários de ações sociais prestadas (doação

de remédios, material, doações);

- Localização de obras realizadas, verificação da dimensão, material usado, custo por metro construído;
- Entrevistar pessoas envolvidas com os serviços prestados, tomar por escrito as declarações, fotografar obras etc.<sup>11</sup>

Como se vê, não se trata apenas de analisar documentos, mas de verificar de fato como os recursos são aplicados e quem são os reais beneficiados.

Este controle visa não apenas à legalidade dos atos, mas sua legitimidade, economicidade e eficácia da aplicação dos recursos, ou seja, se as prioridades estabelecidas foram cumpridas, se os resultados dos recursos aplicados compensaram os custos, se foram utilizados os melhores meios e métodos, tendo em vista atingir os objetivos e metas.

Desta forma, o controle não se reduz à mera fiscalização, embora esta seja também importante. Trata-se, pois, do controle social da gestão, em que, usando prerrogativas legais, os cidadãos podem pressionar o poder público para que haja transparência de seus atos, avaliar o desempenho da gestão, além de promover ações coletivas próprias para sanear irregularidades e responsabilizar os agentes políticos.

<sup>9</sup> "XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

<sup>10</sup> "§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".

<sup>11</sup> Ver: MOC - Como fiscalizar o dinheiro público. Feira de Santana/BA, 1994

## 6. Como garantir a participação no Processo Orçamentário

A garantia desta participação pode ser vista sob três aspectos estritamente interligados:

**1. Político** - A sociedade civil, através de suas entidades representativas, precisa estar disposta a enfrentar dificuldades e resistências impostas pelos agentes políticos. Ou seja, é necessário vontade política.

Articular-se com os diversos segmentos organizados, mobilizar-se, abrir um verdadeiro debate público em torno da destinação dos recursos públicos. A articulação deve ser a mais ampla possível, abrangendo setores técnicos, profissionais, empresariais, instituições, igrejas, movimentos sociais, grupos informais e partidos políticos. Combinar a mobilização/pressão, com a negociação/convencimento a respeito das críticas e proposições.

**2. Técnico** - É preciso conhecer um mínimo de elementos do processo orçamentário e procurar traduzir nestes elementos as aspirações da sociedade. Estar atentos às exigências legais,

em termos de prazos e procedimentos. Daí a necessidade de capacitar-se, de entender o processo, de desmistificar o Orçamento, que não é um "bicho de sete cabeças", mas um instrumento político, até hoje utilizado por tecnocratas e políticos, mas que pode tornar-se instrumento de efetivação de políticas públicas mais justas. Não é preciso ser contador ou finacista para entendê-lo. É preciso antes de tudo ser cidadão, ativo e consciente.

**3. Jurídico** - Há um dispositivo Constitucional que remete à Lei Orgânica regular o direito de associações representativas cooperarem no planejamento municipal. O Orçamento é um aspecto do planejamento. Não há de ser pela omissão da Lei Orgânica que a sociedade deixe de participar. A nosso ver, trata-se de um direito de cidadania, e mesmo não estando regulado, sua aplicação pode ser objeto de um mandado de injunção (art. 5, LXXI)<sup>12</sup> para viabilizá-lo.

O direito de receber do Executivo e do Legislativo informações de interes-

se geral, portanto, sobre o Orçamento, poderá ser exigido através de mandado de segurança - trata-se de um direito individual e coletivo, líquido e certo. O uso de recursos que descumpram o Orçamento e violando o patrimônio público ou a moralidade administrativa pode ser objeto de Ação Popular.

Algumas omissões das autoridades públicas (como a não publicação de relatórios bimensais ou a não prestação de informações, quando requeridas) constituem crimes de responsabilidades e poderão ser objeto de representação junto ao Procurador Geral da Justiça para iniciar processo contra o prefeito, como, aliás, já foi feito com sucesso por entidades de Esperantina do Piauí.

Não se quer dizer que estas interpretações sejam tranqüilas, até porque nesta área o Poder Judiciário é muito pouco provocado. Com o uso destes meios judiciais, no mínimo, pode-se provocar a discussão neste segmento do Estado e introduzir elementos novos e omissos na legislação. É mais um desafio que se coloca para a sociedade.

<sup>12</sup> "LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tome inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania".

# Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente\*

MAURÍCIO VIAN\*\*

Os Conselhos viabilizam o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Fundo viabiliza os Conselhos. O orçamento é condição para a realização de uma prioridade e um dos instrumentos fundamentais para a municipalização do atendimento.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma das diretrizes da política de atendimento (ECA, art. 88); é um recurso especial para um fim específico; é um mecanismo de gestão instituído pelo Poder Público. Não tem personalidade jurídica própria; não é um órgão. Tem uma conta especial. Tecnicamente, fundo especial é o "produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação" (Lei 4320/64, art. 71).

A partir dos comandos normativos pode-se enumerar as seguintes características básicas dos fundos especiais:

- vinculação de receitas especificadas, por lei, à realização de determinados objetivos ou serviços;
- possibilidade de adoção de normas peculiares de aplicação;
- regime de gestão especial, constituindo os saldos do exercício, disponibilidades futuras;
- normas peculiares de gestão, prestação e tomada de contas, que poderão ser fixadas em sua lei de criação.

Os Fundos são criados para o aporte de recursos em áreas consideradas prioritárias. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente destina-se, primordialmente, para as ações de proteção especial.

A lei instituidora do Fundo deve definir a receita, a despesa, a destinação e a gestão de recursos.

Legislação-Constituição Federal (1988), artigos 165 e 167. Lei federal 4320/64, artigos 71 a 74. Decreto fe-

deral 93.872/86, artigo 71. Decreto estadual 32.258/86. Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), artigos 88, 154, 214 e 260.

Está tramitando no Congresso Nacional um projeto de lei para a regulamentação do artigo 165, parágrafo 9º da Constituição Federal:

"Cabe à lei complementar:

- I- dispor sobre exercício financeiro;
- II- estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento dos fundos".

É vedada a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (CF, 167, IX). Portanto, o Fundo Municipal é instituído por lei. Sancionada a lei de criação, caberá ao Poder Executivo providenciar na sua regulamentação, detalhando o seu funcionamento através de um decreto.

\* Texto extraído do Jornal da AMENCAR - edição março/abril 96.

\*\* Assessor da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho (FMSS), de Porto Alegre (RS)

## Fontes

### Dotações orçamentárias

Após a criação e regulamentação, os recursos do Fundo devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária: "Acompanharão a lei de orçamento quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais" (Lei 4320/64, 2).

Cabe ao Conselho de Direitos a elaboração do Plano de Ação e da montagem do Plano de Aplicação. Quando o Fundo for criado com o exercício financeiro em andamento, a inclusão dos valores dar-se-á por Créditos Especiais. O Fundo também pode receber esses recursos não contemplados no orçamento. Esses recursos integrarão o Fundo através dos chamados Créditos Suplementares.

O artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, veda a vinculação de receita de impostos a órgãos e fundos de despesas com algumas ressalvas, com a destinação de recursos, manutenção e desenvolvimento de ensino.

### Doações de pessoas jurídicas ou físicas

Da promulgação do Estatuto (1990) até o presente, houve uma série de alterações no que se refere às doações incentivadas ao Fundo em referência.

Atualmente, a regulamentação é a seguinte:

a) Pessoa física: possibilidade de dedução de até 10% da base de cálculo do Imposto de Renda. Base legal: lei 8383, de 30/12/91. O limite corresponde à soma de todas as deduções.

b) Pessoa jurídica: poderá ser deduzido do imposto de renda mensal ou anual, desde que não exceda a 1% do imposto devido. O valor da doação

não será dedutível como despesa operacional. Base legal: lei 8981/95.

### Multas e penalidades

O ECA, sabiamente, estabelece multas para aqueles que violam os direitos das crianças e dos adolescentes. Essas multas decorrentes de condenação em ações cíveis, previstas nos artigos 228 a 258, reverterão para o Fundo Municipal.

Frente à notícia de alguma irregularidade, o promotor de Justiça instaura o procedimento, cabendo ao juiz determinar o valor da multa, dentro dos limites previstos. A iniciativa da comunicação da irregularidade cabe a todo cidadão, mas, sobretudo, aos membros do Conselho Tutelar. Se o Fundo não estiver regulamentado, as multas serão depositadas numa conta especial, em banco oficial (ECA, 214).

### Outras fontes

- Doações e depósitos diversos;
- Transferência dos governos estadual e federal;
- Doações de governos e organismos nacionais e internacionais;
- Receita de aplicação no mercado financeiro.

Compete à lei municipal dizer claramente em que se deve constituir a receita. A condição, portanto, é que haja previsão legal. Deve-se ter o cuidado para que, na formulação da lei, não haja impedimentos para o ingresso de recursos para o Fundo.

### Destinação de recursos

A lei municipal deve dizer claramente para que objetivo e serviços os recursos arrecadados, de forma especial, se destinam. O Fundo é uma das diretrizes para a política de atendimento de

crianças e de adolescentes (ECA, 88, IV). Portanto, a destinação deve acontecer, prioritariamente, em ações de atendimento.

Crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, como os abandonados (ECA, 260), autores de ato infracional, drogados, vítimas de maus tratos, meninos(as) de rua, entre outros, devem merecer proteção especial e preferência na aplicação dos recursos do Fundo. Necessariamente, os recursos terão que ser direcionados a essa finalidade.

As dotações do Fundo não se destinam para a criação ou manutenção das estruturas dos Conselhos de Direitos ou Tutelares. Também não devem ser utilizadas para a remuneração dos conselheiros tutelares. Essas obrigações são do município (ECA, 134).

As áreas de capacitação de recursos humanos, de estudos, de pesquisas e de divulgação de ações de defesa dos direitos, para uma ação mais qualificada, podem eventualmente, ser financiadas com recursos do Fundo, sempre de acordo com critérios fixados pelo Conselho de Direitos.

A destinação deve sempre integrar o Plano de Aplicação de Recursos.

### Atribuições do Conselho Municipal

O Conselho é o governo municipal mais a sociedade civil. É uma instância pública de participação democrática, tendo a atribuição básica de deliberar e controlar as ações (C.F. 204 e ECA, 88, II). Não é privatização do Estado nem a estatização do privado.

O Fundo é vinculado ao Conselho (ECA, 88, IV), cabendo-lhe a gestão (ECA, 214) e a "fixação de critérios de utilização, através do plano de aplicações das doações subsidiadas e de-



mais receitas" (ECA, 260). A lei 8242, de 12/10/91, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) manteve essas atribuições do Conselho, isto é, de fixar critérios de utilização e gerir o Fundo.

Essas funções do Conselho não colidem com o papel do governo municipal, mas exigem uma mudança, tanto da sociedade civil quanto do governo, no que diz respeito ao exercício da democracia participativa. Não é uma usurpação do poder: "A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais..." (ECA, 86).

### Resumindo

a) Conselho (Prefeitura+sociedade civil):

- Delibera
- Acompanha
- Mobiliza
- Controla
- Avalia

Além dessas atribuições, o Conselho deverá emitir, anualmente, uma relação dos doadores a ser entregue à secretaria da Receita Federal (Instrução Normativa 86, art. 7, da secretaria da Receita Federal).

b) Governo municipal (Administração do Fundo):

- Contabiliza
- Executa
- Administra
- Fiscaliza
- Presta contas

O ordenador de despesa, por disposição da lei, só pode ser um servidor público.

Como as demais dotações orçamentárias, a execução do Fundo está sujeita ao controle interno e externo do Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

### Limites na implantação do Fundo

Destacam-se os seguintes limites:

- Falta de vontade política
- Cultura da administração centralizada
- Pouco conhecimento de suas vantagens e funcionamento
- Informações financeiras não democratizadas
- Paternalismo e clientelismo ainda presentes
- Falta de conhecimento das partes e mecanismos do orçamento municipal e sua estrutura complexa e tecnicista
- Experiência negativa de alguns Fundos mal administrados e/ou com objetivos desvirtuados

- Dedução das doações do imposto de renda não suficientemente motivadoras.

### Possibilidades na implantação do Fundo

Em resumo, podem ser elencadas as seguintes possibilidades:

- Meio de realização do ECA
- Gestão participativa
- Democratização das informações financeiras
- Destinação racional de recursos
- Simplificação e agilização na arrecadação e destinação dos recursos
- Doações com dedução do Imposto de Renda
- Aplicação das multas previstas no ECA.

### Retificação

Conforme o artigo publicado na edição anterior do Jornal do AMENCAR, na página 2, de autoria de Maurício Vian, o autor informa que houve alteração na legislação referente às doações de pessoas físicas. Segundo a Lei 9.250 de 26/12/96, artigo 12, neste ano as doações serão deduzidas, na declaração de ajuste anual, do imposto devido. No entanto, a soma das deduções não poderá reduzir o imposto devido em mais de 12%.

# Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente

AMEPPE\*\*

## 1. Operacionalização

Em obediência ao que determina a Lei nº 4320/64 o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá, obrigatoriamente, que elaborar seu Plano de Aplicação onde constará o seu quadro de despesas, discriminados onde e quando os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente serão aplicados.

Destinar os recursos do Fundo Municipal da Infância e da Adolescência, prioritariamente, aos programas de proteção especial.

Os recursos que forem destinados à Entidades de atendimento e que resultarem na aquisição de algum bem, este bem pertencerá à Entidade.

Em resumo, a destinação dos recursos deve atentar para o seguinte:

a) Proteção Especial, sempre;

b) Às vezes, assistência social, pesquisa, estudo e divulgação;

c) Eventualmente, recursos humanos; e

d) Raramente políticas básicas.

Obs. Levar em conta o Plano de Aplicação.

### Administração

O Fundo Municipal da Infância e da Adolescência, por tratar-se de uma "Unidade da Administração Direta", é contabilmente administrado pelo Poder Executivo.

O Administrador deve prestar contas da aplicação dos recursos do Fundo aos respectivos Conselhos.

O Administrador, ainda, cumprindo as determinações do Decreto Lei nº 200 e suas alterações, do art. 70 da C.F. e dos arts. 83 e 84, da Lei federal 4.320/

64, deverá encaminhar ao Poder Executivo a prestação de contas, para que integre a efetuada pelo chefe do Poder Executivo que a encaminhará ao Tribunal de Contas. O art. 82 do Decreto Lei 200/67 estabelece que a tomada de Contas do Administrador deve ser feita pelos serviços da Contabilidade (Controle Interno).

Todo e qualquer recurso recebido, transferido ou pago pelo Fundo deve ser registrado e devidamente contabilizado no Município.

Dentro do critério "Transferência" insere-se a figura do "Ordenador de Despesas". Este deve ser do quadro de funcionários, com vínculo empregatício, definido, e subordinado ao Poder Executivo. O ordenador de Despesas deve ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, através de Portaria, onde serão disciplinados os limites,

\*Extraído do Caderno "Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente - Orientações Básicas para sua operacionalização" - Série Subsídios - Ano I, Vol. II. Dez/94.

\*\* Associação Movimento de Educação Popular Integral Paulo Engert - AMEPPE.

Equipe responsável:

Helóisa Helena de Souza

Paulo Romero Ferreira

Mário César de Oliveira Lessa

Ronaldo do Espírito Santo Tavares

atribuições e prazos, caso necessário.

De posse do Plano de Aplicação dos recursos do Fundo, a ser conduzido e elaborado pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, o Administrador fará o orçamento, procedendo-se a fixação de Despesa à estimativa da Receita.

O Fundo também pode receber recursos não contemplados no orçamento. Entretanto, tais recursos, só poderão estar disponíveis após o encaminhamento da Lei, oriunda do Executivo, à Câmara de Vereadores e aprovada por esta. Estes recursos integrarão o Fundo, através dos chamados Créditos Adicionais (Lei 4.320/64).

### Controle

Como em qualquer outro setor da administração pública, o controle interno dos Fundos Especiais deve atender plenamente o seu objetivo, qual seja, sinteticamente:

a) promover a eficiência e a economia nas operações;

b) salvaguardar os recursos contra desperdícios ou perdas indevidas;

c) reduzir passivos e custos a um mínimo, cumprindo efetivamente os propósitos da entidade;

d) assegurar a precisão e confiabilidade das informações internas;

e) atingir o cumprimento das metas e objetivos programados.

Assim exige-se transparência e confiabilidade no controle das ações vinculadas ao Fundo, a exemplo do que ocorre com qualquer outra ação do Governo. Esta transparência deve ser levada ao conhecimento da comunidade através de publicações periódicas. Os modelos de controle deverão atender às peculiaridades próprias de cada entidade, devidamente compatibilizadas com a sua dimensão e com a complexidade de suas ações.

O dever do controle administrativo é do Administrador. A prestação de contas da aplicação e dos recursos do

Fundo deve ser feita ao respectivo Conselho ou a quem este determinar.

No que se refere ao controle externo (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas), estes deverão integrar a prestação de contas do Executivo Municipal.

Em resumo, para a operacionalização é necessário:

- Plano de Ação;
- Plano de Aplicação;
- Orçamento;
- Aprovação no Poder Legislativo;
- Controle Interno; e
- Prestação de Contas:
  - Poder Legislativo
  - Tribunal de Contas
  - Conselho dos Direitos
  - Poder Executivo e Comunidade.

## 2. Papel do Conselho dos Direitos

O papel fundamental do Conselho dos Direitos é o de deliberar e controlar as ações, sendo uma instância pública de participação democrática (art. 204, da C.F. e art. 88, II do ECA).

O ECA, no artigo 88, IV, dispõe que o Fundo é vinculado ao Conselho e no artigo 214, ao estabelecer o valor das multas que reverterão ao Fundo diz que esse é gerido pelo Conselho e mais adiante, no artigo 260, parágrafo 2º, afirma que "Os Conselhos fixarão critérios de utilização, através de Planos de Aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas".

A Lei nº 8.242, de 12 de outubro de

1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), manteve essas atribuições do Conselho, isto é, de fixar critérios de aplicação e gerir Fundo.

A expressão gerir é usada no sentido de gestionar, exercer o controle. Não significa administrar, sendo essa tarefa exercida pelo órgão público designado pelo Chefe do Executivo para a execução orçamentária e contábil do Fundo.

Por isso, ao Conselho, de composição paritária, cabe a deliberação e ao órgão acima referido a execução. O

Conselho vai dizer o quanto de recursos será destinado para tal programa de atendimento e o órgão público irá proceder à liberação e controle dos valores dentro das normas legais e contábeis.

Podem destacar-se então as seguintes atribuições do Conselho em relação ao Fundo:

a) Elaborar o Plano de Ação Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo; este último deverá ser submetido pelo Chefe do Poder Executivo à apreciação do Poder Legislativo (art. 165 do parágrafo 5º, inciso I, da C.F.);

- b) estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para a aplicação dos recursos, promover a captação dos recursos do Fundo;
- c) acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros do Fundo;
- d) avaliar e aprovar os balancetes periódicos e o balanço anual do Fundo;
- e) solicitar a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento e ao controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo;
- f) mobilizar os diversos segmentos da

sociedade no planejamento, execução e controle das ações e do Fundo;

- g) fiscalizar os programas desenvolvidos com recursos do Fundo.

Essas atribuições dos Conselhos não colidem com o papel do Executivo na administração e controle do Fundo. Essas funções são inerentes ao Poder Executivo. O Fundo não é órgão, é uma unidade orçamentária e tem relativa autonomia administrativa.

As funções do Conselho e do Poder Executivo exigem uma mudança de comportamento tanto da sociedade e dos seus organismos representativos quanto de governantes no que diz res-

peito à participação democrática.

As competências devem ser desenvolvidas num clima de parceria.

Novo tempo e nova prática, na política, estabelecendo exatamente o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente como "Fórum" de negociação.

Em resumo:

- O Conselho gere o Fundo: gestiona, articula e delibera. Daí resulta o Plano de Aplicação.
- A Prefeitura Municipal administra o Fundo: executa, conforme o Plano de Aplicação.

## **Etapas da criação e funcionamento**

### **1º - Projetos de Criação**

O Poder Executivo, com a participação da comunidade elabora o Projeto de Lei e o encaminha ao Poder Legislativo para aprovação. Após, é sancionada pelo Prefeito. Normalmente, criam-se o Conselho dos Direitos, o Conselho Tutelar e o Fundo de Direitos, na mesma Lei.

### **2º - Regulamentação**

Sancionada a lei de criação, o Prefeito providenciará a regulamentação, detalhando seu funcionamento, por Decreto (modelo em anexo).

### **3º - Indicação do Administrador**

O Chefe do Executivo designa, através de Portaria, o Administrador do Fundo.

### **4º - Abertura de Conta Especial**

O Administrador abre, em um banco oficial (Estatal), a conta do Fundo

### **5º - Elaboração do Plano de Ação**

O Conselho dos Direitos elabora. O Chefe do Executivo inclui no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Poder Legislativo aprova. O Chefe do Executivo sanciona.

### **6º - Montagem do Plano de Aplicação**

O Conselho dos Direitos elabora, tendo como base o Plano de Ação e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### **7º - Aprovação do Orçamento**

O Poder Executivo integra o Plano de Aplicação na Proposta Orçamentária

e a envia ao Legislativo.

### **8º - Recebimento dos Recursos**

O Administrador registra as receitas do Fundo.

### **9º - Execução das despesas**

O Administrador, segundo o Plano de Aplicação, efetua as despesas previstas.

### **10º - Prestação de Contas**

O Administrador, através do Balancete, presta contas periodicamente ao Chefe do Executivo Municipal, ao Conselho de Direitos e anualmente ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, juntamente com as Contas Municipais.

# CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

## LEGISLAÇÃO

### **Constituição Federal, 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.

### **Lei Federal nº 8.069, de 13/7/90 (DOU - Seção 1 - 16/7/90 - Ret. 27/9/90)**

Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

### **Lei Federal nº 8.242, de 12/10/91 (DOU - Seção 1 - 12/10/91)**

Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências.

### **Decreto nº 794, de 5/4/93 (DOU - Seção 1 - 6/4/93)**

Estabelece limite de dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, correspondente às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

### **Decreto nº 1.196, de 14/7/94 (DOU - Seção 1 - 15/7/94)**

Dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), e dá outras providências.

### **Decreto nº 1335, de 9/12/94 (DOU - Seção 1 - 9/12/94)**

Altera a redação do art. 1º do Decreto nº 408, de 27 de dezembro de 1991, alterado pelo Decreto nº 695, de 8 de dezembro de 1992, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e dá outras providências.

### **Decreto nº 2.099, de 18/12/96 (DOU - Seção 1 - 19/12/96)**

Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 408, de 27 de dezembro de 1991, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA.

### **Resolução CONANDA nº 49, de 28/11/96 (DOU - Seção 1 - 8/1/97)**

O CONANDA convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se realizará em Brasília, no período de 17 a 20 de agosto de 1997.

### **Resolução CONANDA nº 50, de 28/11/96 (DOU - Seção 1 - 8/1/97)**

O CONANDA apóia a implantação e implementação do SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência em todos os municípios brasileiros sob a coordenação do Ministério da Justiça.

### **Portaria MJ nº 4, de 7/1/97 (DOU - Seção 1 - 8/1/97)**

Dispõe sobre a convocação da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

### **Portaria MJ nº 120, de 19/3/97 (DOU - Seção 1 - 20/3/97)**

Aprova o Regimento Interno do CONANDA.

## O QUE É A ABONG

Reunimos atualmente 240 ONGs, com destacada atuação na esfera pública, em áreas como direitos humanos, políticas públicas, questões agrárias e agrícolas, questões-urbanas, desenvolvimento regional, meio ambiente e ecologia.

Nossas principais linhas de ação:

- ♦ Contribuir para o fortalecimento das ações da sociedade civil em defesa da cidadania e da democracia.
- ♦ Desenvolver uma maior capacidade propositiva das representações da sociedade civil na sua atuação nos espaços públicos de negociação junto a órgãos públicos e governos.
- ♦ Construir e aprofundar consensos sobre temas políticos de interesse das ONGs.
- ♦ Investir em processos de capacitação e consolidação institucional das ONGs.
- ♦ Atuar no espaço público e junto a governos em defesa do reconhecimento e da legitimidade da ação das ONGs enquanto instituições de utilidade pública comprometidas com os interesses da cidadania.
- ♦ Valorizar e participar dos espaços e plataformas de trabalhos conjuntos entre ONGs e agências de cooperação na busca de um novo modelo de desenvolvimento e de novas formas de solidariedade que permitam a construção de novos pactos de cooperação.
- ♦ Fortalecer as iniciativas de articulação entre associações nacionais e redes de ONGs da América Latina.
- ♦ Impulsionar uma política de comunicação que torne públicas as ações da ABONG e de suas associadas.
- ♦ Dinamizar a articulação entre a instância nacional e as regionais, assim como apoiar os fóruns regionais e redes temáticas de ONGs como estratégia de fortalecimento da ABONG.

Os critérios para se associar à ABONG são os seguintes:

- ♦ Sejam autônomas frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais;
- ♦ Mantenham compromisso com a constituição de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo;
- ♦ Tenham caráter público em relação aos seus objetivos e ação;
- ♦ Possuam personalidade jurídica própria como sociedade civil sem fins lucrativos;
- ♦ Tenham ao menos 2 anos de experiência comprovada.

**IMPRESSÃO E ACABAMENTO**  
**GRÁFICA E EDITORA PERES LTDA.**  
**FONE/FAX: (011) 7209-1387**