



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

ÁREA TEMÁTICA: Direito, Crime e Dependências [AT]

CONSELHO TUTELAR, ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE E POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA.

SILVA, Alexandre Marciano daⁱ

Mestre em Políticas e Práticas ao adolescente em Conflito com a lei; pedagogo e psicopedagogo

Universidade Bandeirante Anhanguera, São Paulo -SP, BRASIL

marcianoespanhol@yahoo.com.br

PEREIRA, Irandiⁱⁱ

Doutora e Mestre em Educação; pedagoga e graduada em Letras

USP-Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, BRASIL

irandip@gmail.com

Resumo

Este artigo objetiva analisar a relação institucional do Conselho Tutelar (CT) com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e a incidência sobre a política socioeducativa destinada ao adolescente em conflito com a lei. Interessa apresentar os elementos constitutivos do orçamento público para uma melhor compreensão e manejo dos conselheiros tutelares em sua missão de assessoria ao poder executivo municipal na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atenção à infância e à adolescência. E, no enfoque deste artigo, sobre os recursos do orçamento público no desenvolvimento da política socioeducativa, compreendendo a execução dos programas socioeducativos, categorizados de restrição de liberdade, como a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e a Liberdade Assistida, de responsabilidade do Poder Executivo municipal. A legislação brasileira, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reflete os direitos do segmento criança-adolescente enquanto cidadãos e, por isso mesmo, titular de direitos especiais pela condição peculiar de pessoas em desenvolvimento implicando, assim, no seu reconhecimento como prioridade absoluta no orçamento público. A relevância deste artigo consiste em refletir, na medida do possível, os conselheiros tutelares no cumprimento de seu papel institucional na assessoria ao poder executivo municipal no processo de elaboração do orçamento público e, também, possibilitar a diminuição da distância entre os direitos proclamados em lei e a implementação de programas socioeducativos de PSC e LA ao adolescente em conflito com a lei.

Abstract

This article focuses on the institutional analysis of Tutelary Council (CONSELHO TUTELAR (CT) with the Children and Adolescents Budgets (ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) and the partner-educative incidence dedicated to the adolescents in conflict with law. The analysis focuses mainly to provide the element that composes the public budget to provide a better understanding and managements of Tutelary Council in the advisement mission to the council executive decree in the proposal expansion to the plan and programs oriented to the childhood and adolescence. The focus of this dissertation is about the resources of public budget in the development of partner-educative policy, involving the partner-educative programs execution, categorized by the limitation of liberty, like community service (Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)"and supervised freedom(Liberdade Assistida), a responsibility of council executive decree. The brazilian legislation „Statute of the Child and the Adolescent(ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE(ECA)), reflect the segment rights of child and adolescent as citizens, and for that, special rights for the singular condition in still growth, that means, in their recognition as absolute priority in the public budget. The research brings a combination of methodologies, like a documentary (knowledge and management of official and public documents), bibliographic (with a relevance to the fields that handle the public rights, children rights, administration, social service, pedagogy and sociology, looking for a new interdisciplinary perspective about topic-problem like a study object) and the exploratory (still incipient the studies about the theme subject in the incidence about the partner-educative policy). The research significance subsidize as much as possible, the Tutelary Council to accomplish their institutional role to advisement to the council executive to elaborate the public budget, and also, to reduce the distance between the Law call rights and the implementations to the partner-educative programs of PSC and LA to the adolescent in law conflicts.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Orçamento Público. Orçamento Criança e Adolescente. Política Socioeducativa.

Keywords: Tutelary Council, Public Budget, Children and Teenager Budget, Partner-Educative Policy

Introdução

Orçamento Criança e Adolescente (OCA) a partir da atribuição do Conselho Tutelar (CT) expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com enfoque sobre a política socioeducativa destinada ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. No ECA, encontra-se expressa a atribuição ao CT de “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, incluso, ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, conforme inciso IX do artigo 136, dentre um leque de atribuições relacionadas à proteção especial de crianças e adolescentes. Desse modo, o CT, além de garantir que os direitos reconhecidos em lei possam, de fato, ser garantidos a esse grupo etário, enquanto órgão permanente e autônomo, também tem o poder de aplicar medidas de proteção especial, fiscalizar programas de atendimento e, ainda ser propositivo, quando assume a tarefa de assessorar ao Executivo Municipal na elaboração do orçamento público.

A relevância do estudo do tema – Conselho Tutelar, Orçamento Criança e Adolescente, Política Socioeducativa – leva em consideração a busca, nessas duas décadas, de implementação da “gramática de direitos humanos” ao universo criança – adolescente e pela insuficiência e/ou dificuldade de participação dos conselheiros tutelares nessa tarefa. A produção acadêmica sobre essa temática é ainda incipiente talvez pela própria dificuldade de participação dos CT no processo de elaboração do orçamento público ou pela baixa densidade de compreensão da sociedade e dos entes federados sobre o papel do CT nessa tarefa ou ainda pela escassez de sistematização das próprias institucionalidades, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar, sobre o OCA; ainda se mostra distante ou não do processo de mobilização, participação, acompanhamento, avaliação e controle social do OCA.

A reflexão do tema encontra-se, principalmente, nas áreas do direito (público, administrativo, constitucional, da criança e do adolescente) e de outras áreas do conhecimento (sociologia, ciências sociais, economia e administração) como de marcos regulatórios expressos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e, deste, para os Conselhos Estaduais (CONDECA) e Municipais (CMDCA), considerando a autonomia entre os entes federados, contudo, priorizando a articulação entre eles e, ainda, de propostas aprovadas pelas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos três âmbitos da administração pública, realizadas a cada dois anos. A produção técnica desenvolvida por institutos, fundações e organizações da sociedade civil, organismos multilaterais (Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF) em cooperação ou não com órgãos públicos foi de muita valia na composição do estudo sobre o orçamento e financiamento da política de direitos da criança e do adolescente, Contudo, tanto a UNICEF, com sua proposta do OCA – Orçamento Criança e Adolescente, como o SINASE/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), ainda não apresenta estudos e subsídios sobre a especificidade do orçamento e financiamento públicos da política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei.

O objetivo deste artigo reside no conhecimento e reflexão da missão do Conselho Tutelar, enquanto órgão permanente e autônomo, com a peça orçamentária pública (Orçamento Criança e Adolescente) de base municipal, na incidência do orçamento sobre a política socioeducativa destinada ao adolescente em conflito com a lei, no destaque das relações que permeiam a prática conselheira quanto ao processo de elaboração do orçamento público, os limites, impasses e perspectivas do CT frente ao orçamento público, pela ação conselheira tutelar, recai sobre a possibilidade de perceber como a política socioeducativa, compreendida a execução dos programas ou serviços socioeducativos de restrição de direitos, categorizados como de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e de Liberdade Assistida (LA), cuja responsabilidade é do Executivo Municipal, é apresentada e desenvolvida a partir de recursos próprios e/ou cofinanciados.

Nesse sentido, com a participação qualificada em torno do OCA e que possibilite um repensar sobre a prática conselheira tutelar em termos dessa prioridade tão fundamental para o reconhecimento do sujeito criança e sujeito adolescente na agenda pública e, em especial, aquela destinada ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

1. Conselho Tutelar e a política de direitos da criança e do adolescente.

Na lei infraconstitucional, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), o Conselho Tutelar (CT) é definido como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131). E no entender de Liberati (2003): o Conselho Tutelar caracteriza-se por um espaço que protege e garante os direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal. É uma ferramenta e um instrumento de trabalho nas mãos da comunidade, que fiscalizará e tomará providências para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 132 estabelece que, em cada município, deverá haver, pelo menos, um Conselho Tutelar, composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha. No artigo 134 são estabelecidas regras de funcionamento do CT (local, dia e horário), direitos trabalhistas e previdenciários (remuneração, férias, licença-maternidade e paternidade; 13º salário) que, antes da Lei 12.696/12, os conselheiros tutelares, em sua função relevante, ficavam a descoberto.

Os procedimentos relativos ao CT devem ser regulados por lei municipal, uma vez que seu âmbito de atuação é esse. Sobre a escolha dos membros do CT, o processo é estabelecido por lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e a fiscalização do Ministério Público (MP). Para que o cidadão possa ser membro do referido Conselho deve provar como requisitos, reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município em que está instalado o CT e outras exigências estabelecidos em Lei Municipal, considerando a realidade local (artigo 132).

Com a criação do CT pelo ECA houve a retirada dos casos categorizados como “sociais” do sistema de justiça. Assim, casos que, *a priori*, não exigem decisão judicial, pois podem ser resolvidos no âmbito das relações sociais, comunitárias e administrativas, passam para o âmbito da aplicação de medida de proteção especial pelo CT. O Conselho Tutelar, juntamente com a Defensoria Pública, Polícias e Ministério Público, entre outros órgãos, situam-se no eixo da defesa do SGDC (Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente), contudo, isso não significa que a ação esteja restrita a esse eixo. O SGDC, enquanto um sistema possui uma lógica de funcionamento que interliga vários eixos (promoção, defesa, responsabilização) o que exige mobilidade jurídica e política de seus órgãos, no sentido de sua integração e articulação. Segundo Pereira (2007), o sistema de garantias de direitos, a partir da presença de diferentes atores e instituições, privilegia (...) a articulação interinstitucional e intersetorial, tendo em vista a natureza da política de direitos, a transversalidade e, conseqüentemente, a incompletude institucional na gestão da política. A formulação da política de atendimento encontra-se amparado no eixo da promoção dos direitos humanos e o CT no eixo da defesa, evidenciando a necessidade de integração e articulação de diferentes instituições e atores do SGDC para a garantia dos direitos infantojuvenis. Sobre o funcionamento do CT, o princípio da autonomia, órgão que não se subordina ao judiciário e nem ao poder executivo local, é mais do que uma exigência funcional, pois é uma condição política para a participação (plena ou qualificada) da sociedade na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ao declarar o CT como autônomo a legislação concedeu ao CT *status* jurídico e político de protagonista na proteção e defesa dos direitos humanos ameaçados ou violados ou mesmo em vias de violação ou ausência de amparo (artigo 131, ECA).

No campo socioeducativo, é ainda atribuição do CT providenciar medidas de proteção a quem se atribua a autoria de ato infracional, cuja medida socioeducativa, é estabelecida pela autoridade judiciária (JIJ), segundo inciso VI, artigo 136 do ECA. E, no artigo 129 estão incluídas outras três medidas (incisos VIII, IX e X) cuja aplicação é de competência exclusiva do Poder Judiciário (JIJ) e, dentre elas, a perda da guarda, destituição da tutela e suspensão ou destituição do poder familiar. É de competência do CT:

a) Representação em nome da criança ou adolescente ou da família, em casos de violação dos direitos das mesmas por programas ou programações de rádio e televisão que contrariem as normas estabelecidas para a sua produção e apresentação.

b) Representação e encaminhamento ao Ministério Público. Os conselhos tutelares têm o dever de representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar e de encaminhar as notícias de casos que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente (BRASIL, 1990, art.º. 129).

c) Representação e encaminhamento à autoridade judiciária. Os conselhos tutelares têm o dever de representar as autoridades judiciárias nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações e de encaminhar os casos de competência do Judiciário (BRASIL, 1990, art.º. 129).

d) Assessoramento ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária. Os conselhos têm a atribuição de assessorar as prefeituras na elaboração de peças orçamentárias referentes aos planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990, art. 129) (grifo do autor).

e) Fiscalização. Finalmente, os conselhos tutelares têm o papel de fiscalizar, juntamente com o Judiciário e o MP, as entidades governamentais e não-governamentais responsáveis pelo planejamento e execução de programas de proteção e medidas socioeducativas (Brasil, 1990, art.º. 90 e art.º. 95).

No rol das atribuições, duas delas – fiscalização e assessoramento – permeiam o tema-problema do presente artigo, tendo em vista, que essa ampliação de competência no trato da coisa pública, inclui a atenção ao adolescente em conflito com a lei: orçamento para a criação e manutenção do sistema socioeducativo e a fiscalização dos programas ou socioeducativos. Para que o CT possa realizar eficaz e eficientemente as atribuições legais que lhes são conferidas é necessário que o órgão possua não apenas uma adequada estrutura física, equipe técnica e organização interna como também possuir plano de ação e regimento interno que definam sua forma de agir, interna e externamente.

2. Orçamento Público e Orçamento Criança e Adolescente

No artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF) sobre a concepção e formação do Estado Democrático de Direito, a saber: Art.º. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal a União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – pluralismo político (Brasil, CF, 1988).

E como Estado Democrático Brasileiro “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” nos termos da Constituição (parágrafo 1º, artigo 1º, da CF) e a administração pública conta com representantes do povo nos três poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) considerados independentes e harmônicos (artigo 2º da CF).

No trato do orçamento público cabe destacar que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre o sistema tributário, arrecadação, distribuição de rendas e plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (incisos I e II, artigo 48, da CF). Assim, “fica claro que os Poderes Legislativo e Executivo devem materializar os ditames estabelecidos na Constituição da República, o que deve ser observado também em âmbito estadual e municipal, diante da aplicação simétrica da Carta Magna com relação aos entes federados (Pereira Júnior, 2012, p. 45).

Os direitos sociais nascidos no contexto da evolução dos direitos humanos tem feito com que o Estado busque dentro dos recursos disponíveis e/ou mesmo criando outras formas de arrecadação, meios para a satisfação do bem comum estabelecidos em lei e a não garantia deles, pode ser exigida por meio de ações junto ao Poder Judiciário que passa a ser o fiel repositório das promessas não realizadas pela modernidade, um judiciário que se encontra desaparelhado e distante das reais demandas da sociedade brasileira.

Dessa forma, com a intervenção do Judiciário na atividade financeira do Estado, surgem alguns problemas, como a dificuldade do magistrado em visualizar, após a análise de processos específicos, os recursos financeiros disponíveis para a materialização de direitos fundamentais, o que seria necessário no momento de

alocar verba para a construção de uma maternidade não prevista no orçamento público, por exemplo. (Pereira Júnior, 2012, p. 42).

O Orçamento Público no Brasil (Orçamento Geral da União) de acordo com Machado (2002) inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte, baseada na lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, onde, se autoriza a realização de despesas do Governo. Ele se encontra atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício. O OGU (Orçamento geral da União) é constituído de três peças em sua composição: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais. Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos no caso brasileiro na Constituição, na Lei Federal n. 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na recente Lei de Responsabilidade Fiscal. A Constituição Federal, nos seus artigos 165 a 169, atribui ao Poder Executivo, a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento e a iniciativa dos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei de Orçamento Anual (LOA) O PPA é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de quatro anos. Segundo Ramos (2004), o projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa) e, em conformidade com a Constituição Federal, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. A LDO é a lei anterior à lei orçamentária, que define metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa). De acordo com a Constituição Federal, a LDO estabelece metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

A LOA é então um instrumento legal que compõe o sistema de planejamento orçamentário que também abrange o PPA e a LDO (art.º. 165 a 169 da CF, 1988) e abrange os outros instrumentos como o PPA e a LDO. E o sistema e o processo de planejamento assumem características importantes para sua eficiência, próprias das ideias de sistema e processo, a saber: O sistema tem a ver com a organização, os prazos, os níveis programáticos, o espaço coberto e a amplitude institucional do planejamento, e o processo se relaciona com a vigência permanente do planejamento que envolve etapas ininterruptas que se sucedem interalimentam e aperfeiçoam mutuamente (Nascimento, 2002 *apud* Ramos, 2004, p. 27).

O processo orçamentário “engloba etapas de elaboração técnica e de negociação política em torno do orçamento público e de seus programas de gastos” e envolve ciclos para a sua constituição que, “em termos genéricos, ciclo orçamentário é o nome dado ao processo contínuo pelo qual os gastos para projetos e programas governamentais são propostos, aprovados e, finalmente, executados” (Vieira, 2001, p. 1). Num complemento a essa conceituação, Ramos (2004) afirma que “são identificadas, basicamente, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário: elaboração da proposta orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; Execução Orçamentária e Financeira; e Controle” (p. 28).

O processo orçamentário compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA – e, cada uma delas tem ritos próprios desde a elaboração passando pela aprovação e até sua implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo. Tais ritos permitem a participação social da sociedade e, nesse sentido, fortalece também as ações de controle social na aplicação dos recursos públicos.

Numa síntese, podemos concluir que o Orçamento não é apenas um conjunto de números complexos com significado contábil, emaranhados de valores relacionados a programas e projetos; ele tem, essencialmente, um significado político para além de qualquer objetivo técnico-administrativo. Contudo, há ainda enorme distância entre os que planejam, definem, aprovam e executam o orçamento público e, na maioria das vezes, os governantes continuam seguindo a tradição autoritária e tratam esse momento político-técnico e seu resultado como a caixa “preta” da administração, acessível para poucos e intransponível para a maioria dos

cidadãos e, mesmo de instituições da sociedade civil. Esta situação de “esconde-esconde” sobre os números e prioridades do orçamento público vem se modificando pela própria diretriz constitucional que no art.º. 204 trata da participação social e mobilização da sociedade em torno das políticas públicas. A própria concepção de Estado Democrático de Direito adotada na Carta Magna auxilia esse processo de “baixo para cima” da sociedade civil na democratização e fortalecimento da coisa pública. Os Orçamentos Participativos (OP) são exemplos dessa alteração e conjugação de forças no processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento público: a presença mesmo tímida dos Conselhos Tutelares, dos Conselhos de Direitos e dos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente vem reforçando a tese da necessidade de participação qualificada em momentos importantes da vida pública como é o caso do orçamento público.

Monitorar o direcionamento de recursos e efetivação das Políticas Públicas é um dos meios de reivindicar a inclusão de demandas, ou seja, comprometer a gestão pública com a efetivação dos direitos. Estudar o orçamento requer atenção, pois se trata de um mecanismo de seletividade extremamente complexo. A explicação de um dado de rubrica tem por de trás uma trajetória política, como expressão de uma correlação de forças de vários atores políticos e sociais. Para José Moroni¹(2005), membro do colegiado do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) reforça essa tese da participação ao constatar que “um dos problemas do Brasil é que o orçamento é autorizativo e não obrigatório. Com isso, embora o legislativo autorize o uso da verba, não obriga o Executivo a aplicá-la”.

A partir das noções gerais sobre o orçamento público e suas especificidades, faz-se necessário definir o que se compreende pelo Orçamento Criança e Adolescente (OCA), instrumento do SGDCA constituído como “resultado da aplicação de uma metodologia de seleção chamada Metodologia do OCA, que permite identificar, com clareza e objetividade, o montante de recursos destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente” (FUNDAÇÃO ABRINQ, INESC, UNICEF, 2005, p. 14). Assim, os direitos fundamentais da criança e do adolescente à garantia, proteção e devem, necessariamente, ser efetivados através das políticas públicas, com destinação de recursos de forma específica, por meio do OCA, que também contempla o Fundo da Infância e Adolescência (FIA).

O OCA é um conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente. A CF e o ECA definem esse grupo como prioridade absoluta e, assim, devem estar em primeiro lugar nos programas de educação, saúde, de saneamento, habitação, assistência social no sentido da devida proteção integral e, especialmente, para protegê-lo e defendê-lo das violações (abusos, violência, negligência, exploração). As ações de caráter universal (proteção integral) e as complementares (proteção especial) dependem de recursos e, por isso, devem estar contemplados nos orçamentos públicos, nas três esferas da administração pública. Sem isso, os direitos da criança e do adolescente continuarão apenas em lei.

O OCA não é um documento e nem um conceito oficial, é uma iniciativa que demonstra e analisa o gasto público com crianças e adolescentes. O INESC, como visto, calcula e monitora o OCA federal enquanto os Conselhos, tanto de Direitos como os Tutelares devem monitorar o OCA municipal. Os dados e metodologia do OCA são utilizados por diversos setores da sociedade interessados em saber o quanto o governo gasta com a infância e juventude até 18 anos de idade incompletos e, por isso a participação da sociedade civil é fundamental no processo de planejamento, aprovação e execução das políticas públicas e na avaliação de seus resultados. A participação no ciclo orçamentário acontece em vários momentos da vida pública geralmente se dá na campanha eleitoral, na negociação do PPA, da LDO e da LOA, no monitoramento da execução orçamentária e no controle dos conselhos e fundos. Há momentos em que a Sociedade Civil pode intervir no ciclo orçamentário. No Executivo, quando da elaboração, execução e fiscalização e no Legislativo, quando do debate, aprovação e fiscalização.

3. Política socioeducativa ao adolescente em conflito com a Lei.

A política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei tem como referência a noção de sistema, um todo integrado, articulado, flexível, em que os envolvidos na sua gestão têm responsabilidades e competências diferentes e diversas. Esse sistema é denominado de Sistema de Garantia de Direitos da

Criança e do Adolescente (SGDCA) integrado pelos subsistemas da Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública), do Legislativo e do Executivo. A política socioeducativa na sua tradução - programas ou serviços socioeducativos - considera para a sua consolidação a participação dos entes federados do executivo nas três esferas da administração pública na consecução das medidas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA), medidas em meio aberto e de base executiva municipal e as de Semiliberdade (SL), Internação (I) e ainda a Internação Provisória (programa em que adolescentes aguardam decisão judicial), medidas de privação de liberdade, de responsabilidade da esfera estadual. Em ambos os casos, concorrem para a sua execução, a diretriz da gestão compartilhada entre as esferas, em especial, no cofinanciamento das mesmas.

A gestão da política socioeducativa de restrição de direitos e aplicada ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional - PSC e LA - de responsabilidade do Executivo Municipal. Nesse sentido, a assessoria do CT no processo de elaboração do orçamento público, dentre outras prioridades, recai sobre recursos (receitas e despesas) para a gestão dos programas ou serviços socioeducativos de PSC e LA.

A medida de PSC (art.º. 117 - ECA), consiste na realização de tarefas pelo adolescente, sem qualquer remuneração, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos, bem como em programas comunitários ou governamentais. De preferência, essas tarefas deverão ser realizadas em uma instituição próxima à residência do adolescente. Essa medida é executada pelos municípios, através de programas ou serviços criados, especialmente, com essa finalidade. E, uma equipe mínima de profissionais deve ser composta por um técnico para cada 15 adolescentes. Esse técnico deverá receber o adolescente, orientá-lo e encaminhá-lo para o local/atividade, a mais adequada, para o devido cumprimento da medida. Esse local será escolhido de acordo com os interesses do adolescente. O orientador socioeducativo (socioeducador) é uma pessoa do próprio local onde o adolescente prestará o serviço. Ele terá a incumbência de acompanhar o cumprimento da prestação de serviço e não será remunerado para esse fim.

A PSC é uma das medidas consideradas complexa pelos socioeducadores e instituições de acolhimento, pois tem encontrado resistência dos adolescentes em prestar o serviço previsto de forma não remunerada e tem prazo máximo de cumprimento de seis meses. Os adolescentes em medida de PSC ainda não se encontram preparados pelo programa ou serviço de PSC sobre as reais determinações legais que levam a prestação de um serviço comunitário como sanção ao ato infracional praticado. Nesse sentido, o Plano Individual de atendimento (PIA) que deve ser feito em até 15 dias pelo programa ou serviço socioeducativo deve considerar essa dificuldade e envidar esforços para a compreensão do adolescente que essa prestação de serviços não se configura trabalho formal e/ou regular e, sim aplicação de medida e seu devido cumprimento para evitar, assim, a “quebra” de medida e aplicação, pelo Poder Judiciário, de outra mais grave.

A LA “será adotada sempre que se afigurar como a medida mais adequada para acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente”. Em geral, essa medida é aplicada quando o adolescente já se encontra em processo de ruptura com a família, escola e comunidade e encontra-se envolvido, sistematicamente, com grupos ligados à prática de delitos. Ela se justifica quando o adolescente encontra-se sem orientação e educação adequadas, com dificuldade de rever seu histórico de prática delituosa e, ainda dividido entre a entrada efetiva em ações criminosas.

A ênfase na ação socioeducativa deve recair sobre a compreensão, orientação e propostas de mudança do percurso delituoso do adolescente considerando como bases de apoio a família, escola, comunidade, profissionalização e trabalho. Nesse sentido, o Plano Individual de atendimento (PIA) que deve ser feito em até 15 dias pelo programa ou serviço socioeducativo deve considerar as dificuldades do adolescente para ações afirmativas ou positivas durante e depois de seu cumprimento (prazo mínimo de seis meses), evitando-se uma possível “quebra” de medida e aplicação, pelo Poder Judiciário, de outra mais grave.

A LA quando bem executada apresenta índice de eficácia satisfatório, pois ela possibilita que o adolescente encontre ou defina referências positivas para o longo de sua vida e, podendo recorrer a elas sempre que se encontrar em dificuldade. As referências que são definidas pelo adolescente devem fazer parte do PIA, pois o que se busca com a operacionalização dessa medida é o (re)estabelecimento de laços que possam figurar

como autoridade na vida desses sujeitos: autoridade que sabe apontar novas ou diferentes saídas e despertar no adolescente o interesse pela vida familiar e comunitária, priorizando o convívio sadio e adequado ao seu desenvolvimento.

As medidas em meio aberto – PSC e LA – bem executadas no município devem ser priorizadas pelo sistema de justiça quando de sua aplicação, configurado, o devido processo legal de autoria de ato infracional. As experiências ainda carecem de avaliação institucional em nível nacional e, segundo relatos, estudos, pesquisas, práticas vêm se desenhando como as mais adequadas para o atendimento ao adolescente na prática de atos infracionais cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa.

Com o ECA e após novos marcos regulatórios e legislações regulamentadoras tem sido possível fazer ajustes na gestão da política socioeducativa pelo Estado brasileiro e, dentre eles, dois são os documentos básicos: o “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: parâmetros pedagógicos e arquitetônicos” de responsabilidade do CONANDA e aprovado sob a forma de Resolução (2006) e “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo” aprovada e sancionada como Lei Federal (2012)²⁰. Essas referências reafirmam o *modus operandi* da política socioeducativa e, em especial, cabe aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas esferas públicas municipal, estadual, federal a aprovação dos planos socioeducativos, incluindo-se aí, o orçamento e o financiamento desta política. Os Conselhos de Direitos são instâncias públicas instituídas no ECA como “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”, conforme inciso II, artigo 87 do ECA (1990).

A definição de política socioeducativa tem base de apoio contida no artigo 86 do Estatuto, ao tratar, no geral, da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente enquanto “um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” tendo como linhas de ação as políticas sociais básicas (as de caráter universal), as políticas e programas de assistência social (de caráter supletivo), os serviços de identificação de pais ou responsável, a proteção jurídico-social por entidades de defesa e as políticas, programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e as campanhas de estímulo ao acolhimento sob a forma de guarda de crianças e adolescentes (acolhimento institucional), conforme artigo 87 do ECA (1990). Tal política tem como diretrizes a municipalização do atendimento, a criação e manutenção de programas, manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais (Fundo dos Direitos da Infância e Adolescência), integração operacional de órgãos do sistema de Justiça e do Conselho Tutelar, mobilização da opinião pública e, do que já mencionado anteriormente, criação dos conselhos de direitos, de acordo com o artigo 88 do ECA (1990).

A política de atendimento da criança e do adolescente e, nela contemplada, a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, tem como princípios a doutrina da proteção integral (um conjunto de direitos para todas as crianças e adolescentes, sem nenhum traço discriminatório) e se vincula à “gramática de direitos humanos” e, por conta desses pressupostos, é uma política transversal às demais políticas públicas (sociais e /ou setoriais) e, seu olhar e trato se fazem a partir da interinstitucionalidade, intersetorialidade e interdisciplinaridade. Desta forma, ela é reconhecida enquanto incompletude institucional e, assim, depende dos setores, das instituições e das equipes de gestão para a sua garantia conforme preceitua o artigo 6º do Estatuto: “Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”. Esse conteúdo remete ao reconhecimento desse grupo etário como sujeito de direitos e prioridade absoluta de uma sociedade que se quer moderna, democrática e justa.

4. Considerações Finais.

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA), a partir da atribuição do Conselho Tutelar (CT), expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), destacando a política socioeducativa destinada ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional.

A atribuição ao CT de assessoria ao Poder Executivo Municipal na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente incluindo o adolescente em

cumprimento de medida socioeducativa encontra-se expressa no Estatuto da Criança, num leque de atribuições relacionadas à proteção especial de crianças e adolescentes. O CT enquanto órgão permanente e autônomo além de aplicar medidas de proteção especial e fiscalizar programas de atendimento tem ainda a função de ser propositivo quando assume a tarefa de assessoria ao Executivo Municipal na elaboração do orçamento público.

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é uma metodologia que permite que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente possa compor as receitas e despesas, incluindo os recursos e doações do Fundo da Infância e Adolescência no financiamento da política de direitos e, por extensão, da política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei. Nesse sentido, cabe ao órgão máximo na área da criança e do adolescente compreender todo esse processo e, ao mesmo tempo, demonstrar vontade política para estímulo à participação democrática do SGDCA no processo de elaboração e também no controle social de sua execução.

O Conselho Tutelar não vai deliberar sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), pois essa é uma atribuição do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, porém vai assessorar o processo de sua elaboração da peça orçamentária para a consecução de planos, programas, serviços e fiscalizar a sua execução, enquanto um órgão permanente e autônomo de acordo com o ECA (art.º 131).

Os Conselhos Tutelares, mesmo diante de uma sorte de atribuições prescritas no Estatuto, precisam reservar tempo-espço para influir, propor e acompanhar o processo da elaboração da proposta orçamentária municipal para que os direitos e demandas de crianças e adolescentes sejam garantidos e, em especial, do adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional e cumpre medida socioeducativa, em meio aberto. A participação dos conselheiros tutelares deve ser contínua e/ou sistemática considerando o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento público (OCA), pois cabe ao Conselho Tutelar exercer o controle social do orçamento. Participar desse processo, incluindo o exercício do controle social não é tarefa fácil, pois exige dos Conselhos Tutelares em conjunto o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) conhecer e verificar os diferentes orçamentos das políticas públicas, tendo em vista, que a política de direitos é de natureza intersetorial.

Para tanto é necessário formação dos conselheiros de direitos e tutelares para essa tarefa e enfrentar as diferentes metodologias utilizadas para a elaboração do orçamento público, considerando diferentes planos das políticas e suas traduções em planos orçamentários. A metodologia de constituição do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) representa um esforço coletivo, em especial da sociedade civil, para explicar e decodificar prioridades (ações e despesas) de diferentes áreas das políticas sociais/setoriais (educação, saúde, assistência social, habitação, transporte, saneamento, cultura, esporte, lazer) por sua parcela de responsabilidade para com a atenção integral do segmento infantojuvenil, em especial do adolescente em conflito com a lei, em cumprimento de medida socioeducativa.

Referências bibliográficas

Adorno, S.. A violência na Sociedade Brasileira. Juventude e delinquência como problemas sociais. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, São Paulo, SP, p. 2 (2), 2010.

Angélico, J. Contabilidade Pública. 8, ed. São Paulo: Atlas, 1994.

Barreto, M. Lugar de criança é no Fundo da Infância e Adolescente. Brasília, Unesco, 2002.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/constitui%20A7ao.htm.

_____. Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU). Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei federal n.8.069, de 13 de julho de 1990, Brasília, 1990.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1.º do art. 2.º e § 2.º do art. 8.º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências, 1999.

_____. Lei de Responsabilidade fiscal. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. CONANDA: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n.75, de 22 de abril de 2001. Brasília: 2001.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria n. 275, de 14 de dezembro de 2000. Institui o Anexo II à Instrução Normativa n. 28, de 5 de maio de 1999, aplicável aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à disposição para acesso, via Internet, na *home Page Contas Públicas* criada pela Lei n. 9.755/98.

_____. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Lei n. 12.594, de 18 de novembro de 2012. Rio de Janeiro de 2012. Regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Bertholdo, W. Orçamento Criança: sociedade e governo construindo a prioridade absoluta. São Leopoldo: CEDECA: PROAME, [s.n]. Série Cadernos, 2003.

_____. Orçamento Criança: análise da execução no estado do Rio Grande do Sul 2003. São Leopoldo: CEDECA: PROAME [s.n]. Série Cadernos, 2003.

Burkhead, J. Orçamento Público. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

CEATS/FIA. Os bons conselhos: pesquisa “conhecendo a realidade”. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor: FIA. Fundação da Infância e Adolescência. São Paulo: Ceats/FIA, 2007.

COSTA, A. C. G. da. Brasil. Criança urgente: a lei 8.069/90. São Paulo: Instituto Brasileiro de Pedagogia Social/Columbus Cultural, 1990.

Dagnino, E. (org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Diniz, A; Cunha, J. R. (orgs.) Visualizando a Política de atendimento a criança e o adolescente. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Rubião/Cro part editores, 1997.

Furtado, C. História do Pensamento Econômico. *Revista de Economia e Política*, p. 3, 2002.

Giacomoni, J. Orçamento Público. 13. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: NAP, 2007.

Greggianin, E. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). Cadernos Aslegis/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 25, jan.-abr. 2005.

IBGE. Censo demográfico 2000. Rio de Janeiro: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

INESC. Apurando o orçamento criança e adolescente: como calcular e analisar os gastos públicos em benefício da criança e do adolescente. São Paulo: Fundação Abrinq/INESC/UNICEF, 2005. Caderno 01 – (coordenação de José Moroni).

_____. Apurando o orçamento criança e adolescente: promovendo o controle social do Orçamento Criança e Adolescente. São Paulo: Fundação Abrinq/INESC/UNICEF, 2005. Caderno 02.111.

Liberati, W. D. O Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários. Brasília: IBPS, 1991.

- _____.;CYRINO, P. C. B. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- Luchann, K. Quen's University School of Policy Studies. SPS, 2002.
- Machado Júnior, J. T. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.
- Matta, J. L. J. da. O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira. 61 p. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp) Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público – Fesp, 1998.
- Mendes, M. J. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, jan. 2008. 45 p. (Textos para Discussão, n. 38).
- Mileski, H. S. O controle da gestão pública. São Paulo: Ed. RT, 2003.
- Nascimento, P. L. D.; Barcelos, C. L. K.; Souza, B. C. G. de. Elaboração e Execução de Orçamento Público. (Apostila de Apoio ao Treinamento *on-line*). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2007.
- ONU. Um mundo para as crianças. Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Criança: as metas das Nações Unidas para o Milênio. 2002.
- Pranke C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de Direitos. *In* Carvalho, M. C. e Teixeira, A. C. (orgs). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Polis, 2000.
- Pereira, I. Conselho Tutelar em Ação. *In*: Projeto Escola que Protege. Universidade Federal de Santa Maria/RS (II Curso de Formação dos Profissionais: A Escola que Protege – GEPFICA/RS – Universidade Federal de Santa Maria). Santa Maria/SP: UFSM/RS, 2007.
- _____. Controle social da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei. *In*:LIBERATI, W. D. Gestão da Política de Direitos ao Adolescente em Conflito com a Lei, São Paulo:Letras Jurídicas, 2012.
- Pereira Júnior, M. V. Orçamento e políticas públicas infanto-juvenis: fixação de planos ideais de atuação para os atores do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (SGD). Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- Pires, J. S. Dal B. Proposta de Modelo de Orçamento Baseado no Desempenho Acadêmico para as Universidades Públicas do Estado do Paraná.2005.259f. Tese (Doutorado) –Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- Ramos, A. S. F. A evolução do Processo Orçamentário Brasileiro: da ingerência burocrática à transparência atual. Monografia (Especialização em Gestão Pública/ Enap) –Escola Nacional de Administração Pública – Enap, Brasília, 2004.
- Sadeck, F. J.etal.De olho no orçamento da Criança:atuando por priorizar a criança e o adolescente.São Paulo:INESC/Abrinq/UNICEF,2005.
- _____. O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas. Dissertação de Mestrado da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, 194f.
- Tatagiba, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. *In* Dannino, E. (org.). Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- UNICEF. Fundação Abrinq – INESC. Brasília, 2005.
- _____. O Município e a Crianças de até 6 anos: direitos cumpridos, respeitados e protegidos. Brasília, DF: UNICEF, 2005.
- _____. Situação Mundial da Infância. Brasília, DF: UNICEF, 2005.

Vian, M.; Mello, J. C. G. de; Boeira, C. Orçamento & Fundo: Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Focus Gráfica Editora, 2002.

ⁱ Alexandre Marciano da Silva: Mestre em Políticas e Práticas em Adolescente em Conflito com a Lei, na área de Direitos Humanos pela Universidade Bandeirante de São Paulo-UNIBAN-orientado pela prof.Dra Irandi Pereira. Possui graduação em Pedagogia, pós Lato Sensu em Psicopedagogia Institucional; conselho tutelar; projeto de pesquisa OCA-Orçamento Criança e Adolescente. Trabalhou como professor e tradutor nas escolas: Pink and Blue- English e Español; SKILL – Inglês e espanhol; articulador e conscientizador (através de palestras) da importância das políticas públicas voltada a criança e ao adolescente; capacitação de conselheiros tutelares. Foi conselheiro tutelar dos direitos da criança e do adolescente em duas gestões (2007-2013). Participou das plenárias populares na construção do ECA. Professor formador/tutor virtual no Instituto Federal de Educação-IFSP; professor colaborador eventual na Universidade Federal de Alfenas-UNIFAL. Técnico em medida socioeducativa em meio aberto na região de Pirituba-São Paulo. Gerente da República Jovem – AGES – Conveniada com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo-Região Lapa.

ⁱⁱ Irandi Pereira: Doutora e Mestre pela USP com o tema O adolescente em Conflito com a Lei e o direito à Educação e Trabalho Infantil: mitos e dilemas, respectivamente. Graduada em Pedagogia e Letras. Docente do Programa Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da Universidade Bandeirante de São Paulo. Membro e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa Adolescente e Gestão da UNIBAN. Tem experiência na gestão de políticas e direitos humanos nas áreas da infância, adolescência e juventude; família, educação, trabalho infantil, violência e violação de direitos e avaliação de programas e projetos sociais. Foi membro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA e do Secretariado nacional do Fórum Nacional Permanente de Entidade Não-governamentais de defesa da Criança e do Adolescente. Ativista pelos direitos humanos de crianças e jovens. Associada da Ampae