

De olho no Orçamento Criança

ATUANDO PARA PRIORIZAR A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Caderno 1

APURANDO O ORÇAMENTO CRIANÇA

COMO CALCULAR E ANALISAR OS GASTOS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Caderno 2

PROMOVENDO O CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA

INICIATIVAS PARA AUMENTAR OS RECURSOS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

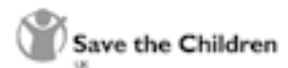




INICIATIVA



PARCERIA



APOIO



- 03 APRESENTAÇÃO**
- 05 CADERNO 1**
Apurando o Orçamento Criança –
Como calcular e analisar os gastos públicos em benefício da criança e do adolescente
- 71 CADERNO 2**
Promovendo o Controle Social do Orçamento Criança
– Iniciativas para aumentar os recursos públicos em benefício da criança e do adolescente
- 141 BIBLIOGRAFIA**
- 145 ANEXOS**
- 147 ANEXO I** – Modelo de Solicitação de Informações Orcamentárias
- 148 ANEXO II** – Funções e subfunções de governo
- 150 ANEXO III** – Leitura do Orçamento
- 152 ANEXO IV** – Glossário

FICHA TÉCNICA

Concepção e Coordenação Técnica: Alejandra Meraz Velasco (Fundação Abrinq), José Antônio Moroni, Jussara de Goiás (INESC), Manuel Rojas Buvnich, Marco Segone (UNICEF)

Redação e consultoria para o Material Pedagógico: Wieland Silberschneider

Consultoria para a Metodologia de Apuração do Orçamento Criança: Francisco Sadeck

Colaboração: André Araripe Pacheco de Souza (CCFL), Jorge Kayano (Pólis), Talita de Araújo Maciel (CEDECA)

Supervisão: Fernanda Favaro e Solange Tassotti

Edição: Alejandra Meraz Velasco e Fernanda Favaro

Revisão: Verba Agência Editorial

Ilustração: Duke

Layout e Diagramação: Link EGF Estúdio Gráfico

Impressão: Margraf

Tiragem: 8.000 exemplares

ISBN: 85-88060-21-3

São Paulo, outubro de 2005



O Brasil tem um gasto social similar ao dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, correspondendo a quase um quarto do PIB, porém, estes recursos nem sempre alcançam à maioria da população nem aos mais necessitados. Os dados do relatório Um Brasil para as Crianças, lançado em 2004 pela Rede de Monitoramento Amiga da Criança reforçam esta afirmação. De acordo com o estudo, estima-se que até a primeira metade do século XXI sejam gastos apenas 56% do total necessário para alcançar as metas internacionais na área da infância e da adolescência, assinadas junto às Nações Unidas.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente e colocam a criança e o adolescente como prioridade absoluta das políticas públicas. Entretanto, o que significa ser prioridade? Significa estar em primeiro lugar quando se desenha um programa de saneamento, de habitação, de educação, de saúde. Significa ter mecanismos eficientes para a proteção contra abusos, violências e explorações. Mas, acima de tudo, significa ter recursos garantidos nos orçamentos federal, estadual e municipal para que seus direitos saiam, efetivamente, do papel.

Com a publicação do material de capacitação De Olho no Orçamento Criança – Atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público, a parceria da Fundação Abrinq, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) cumpre um dos seus mais importantes objetivos: oferecer à sociedade civil uma ferramenta para o acompanhamento, a avaliação e a atuação política por um orçamento público que priorize as crianças e os adolescentes, isto é, por um Orçamento Criança e Adolescente.

No âmbito desta parceria, formalizada em maio de 2003, tendo como referência os esforços iniciados em 1995 pelas organizações governamentais e não-governamentais que formaram o Pacto pela Infância, foi desenvolvida uma metodologia para o acompanhamento do Orçamento Criança e Adolescente nas esferas municipal, estadual e federal. O material de capacitação aqui apresentado detalha esta metodologia, dá elementos para sua análise e propõe estratégias de mobilização pelo Orçamento Criança e Adolescente.

A esta iniciativa se somaram parceiros fundamentais no aperfeiçoamento da proposta. No ano de 2004, a Save the Children UK passou a integrar a aliança, e introduziu no debate a necessidade de desenvolver mecanismos para a participação de crianças e adolescentes, assim como apoiou as ações do projeto no estado de Pernambuco. O Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca-CE) e o Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais vêm aplicando a metodologia proposta como piloto nos estados de Pernambuco, Ceará e São Paulo, respectivamente, e contribuíram com sua experiência para o aperfeiçoamento do mesmo. O Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Fundação Kinder Not Hilfe e os Maristas somam seus esforços a esta iniciativa com o objetivo de ampliar a divulgação e o alcance do material.

Ao colocar nas mãos de centenas de organizações e ativistas a possibilidade de alterarem o rumo das verbas públicas que devem garantir, entre outros, educação, saúde e saneamento para as crianças e adolescentes de suas comunidades, essa publicação busca ajudar a cumprir o que diz o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu quarto artigo: “é dever do Estado, da sociedade e da família” garantir os direitos de seus pequenos e jovens.

Mais do que isso, procura realizar um sonho ousado: dar à população mecanismos para que ela possa entender os problemas relacionados ao bem estar de suas crianças e adolescentes, e agir sobre eles. Isto é, promover sua participação efetiva sobre um bem que é seu. Como sabemos, a população cumpre papel fundamental nesta luta.

Fundação Abrinq

*Instituto de Estudos
Socioeconomicos (INESC)*

*Fundo das Nações Unidas
para a Infância (UNICEF)*



Investir em crianças e respeitar seus direitos formam a base de uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza.

Nações Unidas, 2002

CADERNO 1

APURANDO

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

*Como calcular e analisar os gastos públicos em
benefício da criança e do adolescente*





INTRODUÇÃO

7 PARA USAR O CADERNO APURANDO O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

CAPÍTULO 1

11 CONHEÇA O ORÇAMENTO CRIANÇA

12 1.1. Bases do Orçamento Criança e Adolescente

14 1.2. Orçamento Criança e Adolescente

15 1.3. Cálculo do Orçamento Criança e Adolescente

18 1.4. Análise do Orçamento Criança e Adolescente

CAPÍTULO 2

23 ENTENDA O ORÇAMENTO PÚBLICO

24 2.1. Ciclo orçamentário

25 2.2. Plano Plurianual (PPA)

26 2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

27 2.4. Lei de Orçamento Anual (LOA)

28 2.5. Execução orçamentária

28 2.5.1. Programação e provisionamento

29 2.5.2. Licitação

30 2.5.3. Empenho da despesa

31 2.5.4. Liquidação da despesa

32 2.5.5. Pagamento

CAPÍTULO 3

33 OBTENHA OS DADOS PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

34 3.1. Dados necessários

35 3.2. Base orçamento anual

35 3.3. Base execução orçamentária

36 3.4. Leitura do orçamento

CAPÍTULO 4

43 CALCULE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Fase da Seleção Funcional

44 4.1. Apurando a partir da Seleção Funcional

45 4.2. Correlação das funções e subfunções

CAPÍTULO 5

55 CALCULE O ORÇAMENTO CRIANÇA - Fase da Seleção Direta

56 5.1. Apurando a partir da Seleção Direta

57 5.2. Buscando a consistência da Fase Funcional

CAPÍTULO 6

59 ANALISE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

60 6.1. Tipos de avaliação

61 6.2. Avaliação básica

62 6.3. Avaliação situacional

64 6.4. Avaliação temporal

65 6.5. Relatando as conclusões



PARA USAR

O CADERNO APURANDO O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

As páginas a seguir constituem um caderno para que você e sua comunidade possam apurar, de forma simplificada e didática, o chamado **Orçamento Criança e Adolescente**. O *Orçamento Criança e Adolescente*, que chamaremos algumas vezes de OCA, constitui o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança. Este caderno contém as orientações para a seleção, agrupamento e apuração dessas ações e despesas a partir do orçamento de seu município ou de seu Estado, ou ainda da União, de acordo com a **Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (Metodologia do OCA)**, desenvolvida pela Fundação Abrinq, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

Muitas comunidades já procuraram no orçamento de sua cidade e sabem que o orçamento público no Brasil não permite a identificação direta dos compromissos de políticas públicas assumidos, tampouco o acompanhamento claro do seu desempenho. Isso ocorre porque o orçamento público está submetido a exigências técnico-legais e imerso em uma cultura política de precária prestação de contas. A Metodologia do OCA, que ora apresentamos nesta publicação, foi estruturada justamente para superar essa obscuridade. Ela se destina a verificar, apurar e analisar, a partir do orçamento público, o montante previsto e/ou gasto com ações gerais de proteção e desenvolvimento da criança pelo Poder Público em um determinado período.

Além disso, a Metodologia do OCA foi desenvolvida em sintonia com as diretrizes contidas no documento *Um Mundo para as Crianças*, aprovado pela Assembléia Geral da ONU, e com as resoluções do *Pacto pela Paz* – agenda para o desenvolvimento de políticas e planos de ação aprovada na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2003. Orienta-se também pela diretriz do artigo 4º da *Convenção dos Direitos das Crianças*, que determina que “os Estados utilizem ao máximo os recursos disponíveis para a

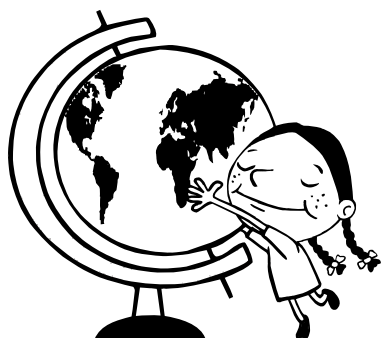
promoção das medidas administrativas, legislativas e de outra natureza” para a realização e não-violação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A iniciativa desse caderno insere-se na estratégia de promoção dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* e do *Pacto pela Paz*, de modo a contribuir para a criação de um verdadeiro Brasil para as crianças, com base no desenvolvimento humano ativo e sustentável. Seis dos *Objetivos* ajustam-se diretamente às metas estabelecidas em *Um Mundo para as Crianças* e conjugam-se com as áreas de atuação de um *Pacto pela Paz* (veja Quadro 1). Por meio da apuração do *Orçamento Criança e Adolescente*, pode-se acompanhar a sua implementação.

Nessa perspectiva, esta publicação apresenta-se como instrumento de ação para as organizações que atuam para efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes. Nas três esferas de governo, o OCA permite obter informações relevantes sobre o desempenho dos programas e ações governamentais destinados a reduzir a vulnerabilidade dos direitos das crianças e adolescentes. A Metodologia já foi aplicada para analisar o *Plano Presidente Amigo da Criança*, apresentado pelo governo federal, em agosto de 2003, durante a V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A apuração do *Orçamento Criança e Adolescente* constitui uma poderosa ferramenta para a promoção e a defesa dos direitos da infância e da adolescência. Ela permite que a sociedade civil penetre na escuridão do orçamento público e traga à luz a realidade dos gastos públicos com a parcela da população de 0 a 18 anos de suas cidades, estados e até do país. Com o resultado do OCA, você e sua comunidade terão à disposição informações importantes que contribuirão para organizar sua ação. Você saberá qual o real esforço realizado pelo Poder Público para beneficiar a causa da criança e do adolescente. Terá, sob seu domínio, argumentos mais consistentes e ancorados no diagnóstico real de atuação das autoridades públicas para reivindicar e tratar, junto a elas, a solução dos problemas sociais identificados. Poderá, assim, lutar para que as despesas voltadas para proteger e promover a criança sejam ampliadas, com a respectiva ampliação de cobertura/oferta de serviços e qualidade da atenção, que é a prioridade do OCA.

Nos seis capítulos a seguir, você encontrará orientações que o habilitarão a extrair e organizar informações do orçamento público para aplicar a Metodologia, assim como interpretar seu resultado. Você observará que as instruções do caderno foram dirigidas para o levantamento na esfera municipal, mas podem também servir para a apuração do OCA no âmbito do orçamento da União e dos estados, levando-se em conta as suas peculiaridades. O Capítulo 1 "Conheça o Orçamento Criança e Adolescente" apresenta sinteticamente a *Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente*. O Capítulo 2 "Entenda o Orçamento Público" aborda as principais questões sobre a organização dos orçamentos e do processo orçamentário no Brasil, mostrando sua relação com o



O máximo de recursos públicos para as crianças

Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza, visando à implantação dos direitos reconhecidos nesta Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional.

Convenção sobre os Direitos das Crianças (art. 4º)

Orçamento Criança e Adolescente. No Capítulo 3 "Obtenha os Dados para o Orçamento Criança e Adolescente" encontram-se as orientações para obter as bases de dados necessárias à apuração do OCA, assim como para sua interpretação por meio da leitura da classificação funcional-programática do orçamento, cuja função aprofundaremos mais adiante. Os capítulos 4 e 5 "Calcule o Orçamento Criança e Adolescente – Fase da Seleção Funcional e Direta" trazem os passos para o cálculo propriamente dito por meio da seleção funcional, modo de operação que se baseia na classificação funcional-programática. No último capítulo, "Análise o Orçamento Criança e Adolescente", são indicados tipos de análise possíveis do OCA a serem escolhidos pelo interessado, além de diretrizes para redigir o Relatório do OCA, que conclui o processo.

Ao longo do caderno, há dicas para facilitar o aprendizado (*Siga por Aqui*), assim como documentos legais (*Consulte a Legislação*) mais relevantes a serem consultados. Há também três níveis de alerta (*Tempo Bom*, *Tempo Nublado* e *Tempo Ruim*) sobre episódios possíveis na fase de estudo e apuração do OCA.

Para que este caderno seja mais bem aproveitado, sugerimos consultar o Caderno 2 “Promovendo o Controle Social do Orçamento Criança e Adolescente”, em que são analisadas diversas iniciativas para potencializar o uso das informações organizadas a partir da apuração do OCA. Acesse também o site www.orcamentocrianca.org.br para se manter atualizado sobre a metodologia e o projeto.

QUADRO 1

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO, EIXOS DO DOCUMENTO UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS E ESTRATÉGIAS DO PACTO PELA PAZ

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS	PACTO PELA PAZ
<ul style="list-style-type: none"> • Erradicar a extrema pobreza e a fome • Atingir o ensino básico universal • Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres • Reduzir a mortalidade infantil • Melhorar a saúde materna • Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças • Garantir a sustentabilidade ambiental • Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Promovendo Vidas Saudáveis e Combatendo o HIV/Aids • Acesso à Educação de Qualidade • Proteção contra Maus Tratos, Violência e Exploração Sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde • Educação • Cultura, Esporte e Lazer • Assistência Social • Proteção Especial • Erradicação da Violência Sexual • Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil • Aplicação de Medidas Socioeducativas • Implantação e Implementação de Conselhos de Diretos, Tutelares e Fundo • Mecanismos de Exigibilidade de Direitos • Meios de Comunicação



No decorrer deste caderno você encontra as legendas mostradas ao lado. Fique atento: elas trazem informações muito importantes para seu trabalho com o Orçamento Criança e Adolescente.

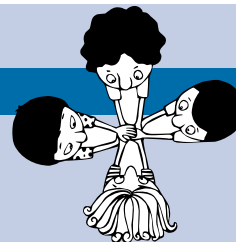
UM MUNDO para as crianças

Indicação de formulação relevante dos documentos "Um Mundo para as Crianças" e "Convenção dos Direitos das Crianças".



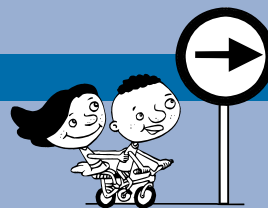
Pacto pel a paz

Indicação de formulação relevante do documento "Pacto pela Paz".



SIGA POR AQUI

Indicação de procedimento importante para atingir determinado objetivo no cálculo do Orçamento Criança e Adolescente.



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Texto legal importante para sua ação.



Dicas, alertas e informações importantes para a apuração e a análise do Orçamento Criança e Adolescente.

tempo bom



NUBLADO



RUIM



CAPÍTULO 1

CONHEÇA

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE





O Orçamento Criança e Adolescente é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes. Não é um documento, nem mesmo um conceito oficial. Sua concepção se orienta pelo princípio de que uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza só serão possíveis com investimento na criança e respeito aos seus direitos.

1.1. BASES DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Desde a Cúpula Mundial pela Criança, realizada em 1990, “os dirigentes mundiais assumiram um compromisso comum e fizeram um apelo universal e urgente por um futuro melhor por todas as crianças” (*Um Mundo para as Crianças: p. 12*). Esse pacto resultou no estabelecimento de diversas metas para promover a proteção e o desenvolvimento das crianças. Em 2002, durante sua Sessão Especial pela Criança, a Assembléia Geral das Nações Unidas retomou a promoção e a proteção dos direitos de todas as crianças, redefinindo objetivos e estratégias, que culminaram no documento *Um Mundo para as Crianças*. Um mundo para as crianças é entendido como aquele em que as crianças podem desfrutar de oportunidades capazes de lhes proporcionar o desenvolvimento de sua capacidade individual. Essa condição só pode ser alcançada com o apoio à família como unidade básica de proteção, educação e desenvolvimento da criança. A pobreza crônica, por sua vez, é apontada como “o maior obstáculo para satisfazer as necessidades, a proteção e a promoção dos direitos das crianças” (*Um Mundo para as Crianças: p. 20*).

Nessa perspectiva, “os governos e autoridades locais, mediante, entre outras coisas, o fortalecimento da colaboração em todos os níveis, podem conseguir que as crianças sejam o centro dos programas de desenvolvimento” (*Um Mundo para as Crianças: p. 29*). Dos parlamentares, espera-se que “promulguem as leis necessárias; facilitem e destinem recursos financeiros necessários para a implementação de um plano de ação a favor da criança; e acompanhem e controlem sua utilização eficaz” (*Um Mundo para as Crianças: p. 29*).

De fato, o Poder Público, paralela e conjuntamente com a sociedade civil, pode cumprir importante papel para a proteção e desenvolvimento das crianças e adolescentes. Desde a década de 1930, os Estados Nacionais são chamados a implementar ações voltadas para o desenvolvimento social, para o qual somente a lógica do mercado tem sido insuficiente. Ao longo de décadas, sistemas de proteção social foram constituídos em diversos países, com destaque para sistemas públicos de previdência social, educação e saúde.



Eliminar a pobreza e reduzir as disparidades: objetivo principal

A pobreza crônica continua sendo o maior obstáculo para satisfazer as necessidades, a proteção e a promoção dos direitos das crianças. Como consequência, a eliminação da pobreza e a redução das disparidades devem estar entre os principais objetivos de todas as iniciativas de desenvolvimento. (...) Investir na infância e realizar os direitos da criança estão entre as formas mais efetivas de erradicar a pobreza

Um Mundo para as Crianças

O **Poder Público** implementa tais ações ao editar a legislação pertinente, mas, principalmente, quando realiza gastos para estruturar esses sistemas. Nos estados modernos, essas ações devem, obrigatoriamente, constar do orçamento público. Por tratar-se de lei que contém a previsão de receitas e por ser o programa de trabalho do Poder Público para um determinado período, o orçamento constitui peça fundamental para viabilizar as ações públicas. Compreender como ele se estrutura e agir para direcioná-lo a favor de objetivos determinados, no caso, políticas em benefício das crianças, passa portanto a ter dimensão estratégica.

Na perspectiva de monitorar os gastos com políticas públicas direcionadas para crianças e adolescentes, foi constituído no Brasil, em 1995, o Grupo Executivo do Pacto pela Infância, que visa desenvolver uma metodologia capaz de monitorar os gastos do orçamento público direcionados a crianças e adolescentes. A primeira proposta metodológica, chamada então de *Orçamento Criança*, foi desenvolvida em parceria pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O *Orçamento Criança* identificava as ações e respectivos recursos orçamentários do governo federal destinados a garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes. Uma revisão da proposta metodológica foi realizada a partir do *Projeto De Olho no Orçamento Criança* (POC), uma iniciativa da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, do Inesc e do Unicef, propiciando sua extensão para as esferas estaduais e municipais.

O **objetivo central** da iniciativa do *Projeto De Olho no Orçamento Criança* é atuar para que o Poder Público dê prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público. Para tanto, o projeto propõe ações que buscam influen-

ciar a gestão do processo orçamentário, de modo a conseguir o monitoramento das ações para a criança e o adolescente e promover a visibilidade de sua execução, assim como oferecer subsídios para a formulação de estratégias de fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e para a luta pela implementação de políticas públicas. Em síntese, o projeto se orienta pelas seguintes diretrizes:

- a. Criação de mecanismos que permitam monitorar o planejamento e a execução orçamentária na área da infância e da adolescência nos três níveis de governo.
- b. Criação de uma rede de organizações que monitorem o orçamento público voltado a crianças e adolescentes em âmbito local e trabalhem para que os governos priorizem recursos crescentes para tanto.
- c. Disponibilização, para a sociedade, de informações relativas ao planejamento e à execução dos recursos destinados à infância e à adolescência realizados pela União, estados e municípios.
- d. Priorização das ações voltadas para crianças e adolescentes, pelas organizações públicas.

Em sintonia com o acompanhamento do *Orçamento Criança e Adolescente*, a Rede de Monitoramento Amiga da Criança, formada por organizações sociais nacionais e organismos internacionais, formulou indicadores de monitoramento das metas do documento *Um Mundo para as Crianças*, como subsídios para análises quantitativas das ações realizadas em benefício das crianças. A rede, organizada em comitês temáticos, pretende acompanhar e avaliar as ações que o governo federal desenvolverá nos próximos anos para cumprir os compromissos firmados pelo Brasil ao assinar o *Um Mundo para as Crianças*, analisando o desempenho dos orçamentos e seu impacto real sobre as condições de vida das crianças e dos adolescentes.



A Metodologia do OCA não diz se os recursos são suficientes

TEMPO NUBLADO

A Metodologia do OCA constitui um grande avanço na análise do orçamento público e das políticas públicas em benefício da criança e do adolescente, pois é capaz de demonstrar de forma objetiva os recursos destinados em seu favor. Entretanto, ela ainda não permite avaliar se os recursos aplicados são suficientes ou não, embora o *Projeto De Olho no Orçamento Criança e Adolescente* pretenda atingir esse ponto. Ela oferece muitos elementos para que a comunidade avance nesse debate.

1.2. ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

O *Orçamento Criança e Adolescente*, ou OCA, constitui o 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. O orçamento público é uma lei que contém a previsão de receitas e a programação de despesas do governo para o período de um ano. Ele é estruturado a partir de determinações legais constantes principalmente da Constituição Federal, Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, que levam à classificação e ao registro das despesas do Poder Público por **unidades administrativas** (ministérios, secretarias, departamentos etc.), **funções de estado** (administração, saúde, educação, assistência social etc.), **programas e ações** (projetos, atividades e operações especiais) e **natureza de despesas**. Entretanto, tal classificação de ações e respectivas despesas destinam-se para a contabilidade dos gastos públicos. Ela não mostra clara e diretamente a destinação dos recursos por setores sociais, tampouco favorece a leitura das despesas programadas sob o ponto de vista da implementação de políticas públicas, como é o caso daquelas para a promoção e proteção da criança e do adolescente.

A **Metodologia do OCA** tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Para tanto, a Metodologia descreve ações relevantes a favor da criança a serem identificadas no orçamento para compor o *Orçamento Criança e Adolescente*. A definição desse conjunto de ações foi feita em consonância com as esferas prioritárias de ação apresentadas no documento *Um Mundo para as Crianças*. Essas esferas se correspondem com os eixos de ação indicados pelo *Pacto pela Paz*, documento de estratégias de ação definidas pelo Conselho

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). A correspondência entre os dois documentos pode ser conferida no Quadro 2.

A partir da correspondência, a Metodologia definiu três esferas prioritárias de ação:

- (a) Saúde: ações de promoção de saúde, saneamento e habitação, e combate ao HIV/AIDS.
- (b) Educação: ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte.
- (c) Assistência Social e Direitos de Cidadania: ações de promoção de direitos e proteção e assistência social.

Com o intuito de melhor definir as ações consideradas essenciais para a criança, as esferas prioritárias de ação foram detalhadas em áreas de atuação e subáreas, como mostra o Quadro 3. Para todas as áreas e subáreas, a Metodologia do OCA apresenta ainda a descrição detalhada dos itens orçamentários que cada uma abrange, de modo a auxiliar sua identificação no orçamento.

A **Metodologia** considera como integrantes do *Orçamento Criança e Adolescente* tanto ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes quanto aquelas que melhoram as condições de vida das famílias. Naturalmente, ações cujo objetivo central é a criança, como as voltadas para a promoção da educação e da saúde materno-infantil ou para a proteção contra a violência sexual, entre outras, ocupam posição de destaque, pois, sem elas, torna-se visível e imediata a ameaça à vida, à integridade e ao desenvolvimento da criança. No entanto, a proteção e o desenvolvimento das crianças também estão diretamente vinculados a aspectos do desenvolvimento econômico e social, sem o qual não se constrói sua cidadania. Nesse sentido, o OCA integra dois grupos distintos de ações:

- (a) Um grupo que contém ações voltadas diretamente para a promoção da criança

e adolescente, denominado **Orçamento Criança e Adolescente Exclusivo (OCA-E)**.

- (b) Um grupo integrado por ações dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias – que acabam também por beneficiar o desenvolvimento e a proteção da criança e do adolescente, chamado de **Orçamento Criança e Adolescente Não Exclusivo (OCA-NE)**.

A reunião desses dois agrupamentos de ações e despesas compõe propriamente o *Orçamento Criança e Adolescente*, chamado de **Orçamento Criança e Adolescente Geral (OCA-G)**, ou seja:

Orçamento Criança ou Orçamento Criança Geral = Orçamento Exclusivo + Orçamento Não Exclusivo

Cabe ressaltar que pode haver dotações orçamentárias pertencentes aos Orçamentos Exclusivo e Não Exclusivo dentro da mesma área ou subárea. Essa observação é importante, pois, enquanto os valores apurados do Orçamento Exclusivo devem ser considerados na sua integralidade, os valores do Orçamento Não Exclusivo devem ser submetidos ao **cálculo da proporcionalidade**.

De acordo com a Metodologia, o valor encontrado de despesas do Orçamento Não Exclusivo deve ser calculado considerando-se a quantidade proporcional de crianças e adolescentes beneficiários. Esse cálculo destina-se a dimensionar aproximadamente os benefícios de ações governamentais não diretamente voltadas para crianças e adolescentes, visto que atingem uma população maior do que a infanto-juvenil. Certamente, para processar esse cálculo há diversos indicadores populacionais específicos de crianças (por exemplo, o número de crianças com deficiência) que devem ser considerados quando são mais apropriados. Entretanto, na inexistência desses indicadores, a Metodologia sugere o uso de dois indicadores gerais para o cálculo da proporcionalidade (a serem aplicados adequadamente por área de atuação), conforme se segue:

- (a) A população de crianças e adolescentes presentes no total da população do país, do estado ou município, dependendo da esfera da governo analisada. Essa proporção pode ser obtida por meio dos dados do *Censo Demográfico* ou da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) quando da necessidade de dados mais atualizados de estados ou União.

- (b) No caso dos gastos em educação, deve ser usado o número total de matrículas no nível de ensino analisado, em relação à competência da esfera de governo, disponibilizado pelo: Ministério da Educação (MEC)/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/ Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE)/ Diretoria de Estatísticas da Educação Básica (DAEB).

O **cálculo** da proporcionalidade é um critério que dá realismo à apuração do *Orçamento Criança e Adolescente*. Mesmo assim, é importante sempre determinar diretamente a dimensão dos gastos com a criança e o adolescente na **Fase de Seleção Direta** (veja explicação na próxima página). Assim, será possível avaliar com maior precisão os eventuais acréscimos de recursos em benefício da população infanto-juvenil.

1.3. CÁLCULO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Conforme será detalhado no Capítulo 3 "Obtenha dados para o Orçamento Criança", a Metodologia do OCA prevê que os agentes interessados busquem, em seu município ou estado, o orçamento e os relatórios de execução orçamentária para extrair deles as informações necessárias ao cálculo do *Orçamento Criança e Adolescente*. Essa tarefa poderá ser um desafio. A *Lei do Orçamento Anual* (LOA) é publicada, mas o *Relatório Resumido de Execução Orçamentária* (RREO), que também é publicado, não oferece as informações necessárias para o OCA. Isso significa a necessidade de solicitar o relatório adequado à prefeitura ou ao governo do estado ana-

lisado. Contudo, embora a legislação brasileira preveja o princípio da publicidade das contas públicas, muitas prefeituras resistem em disponibilizar, o que poderá exigir um ação judiciária.

De posse dos relatórios ou do orçamento, a tarefa é identificar e selecionar as ações em benefício da criança e do adolescente. Como já foi dito, elas não são imediatamente identificáveis. No atual marco normativo orçamentário, o administrador público pode decidir, no âmbito de seu município ou estado, qual título conferir às ações orçamentárias (projetos e atividades), o que não permite oferecer uma orientação padronizada para a pesquisa e identificação das informações pertinentes na peça orçamentária.

As prefeituras e governos estaduais podem também destinar recursos para empreendimentos distintos em um mesmo título de ação orçamentária, tornando igualmente difícil a verificação do que deve ser considerado para o OCA. Para não se incorrer em imprecisões dessa natureza, é preciso analisar cuidadosamente o orçamento, atentando, sobretudo, para ações integrantes do *Orçamento Criança Não Exclusivo*. Um exemplo interessante dessa situação refere-se às despesas com informática para a manutenção administrativa de escolas e para a estruturação de laboratórios de informática para ensino. Elas podem constar de uma mesma ação orçamentária (por exemplo: Manutenção de Atividades Administrativas), embora tenham relevância diferente para o cálculo do OCA.

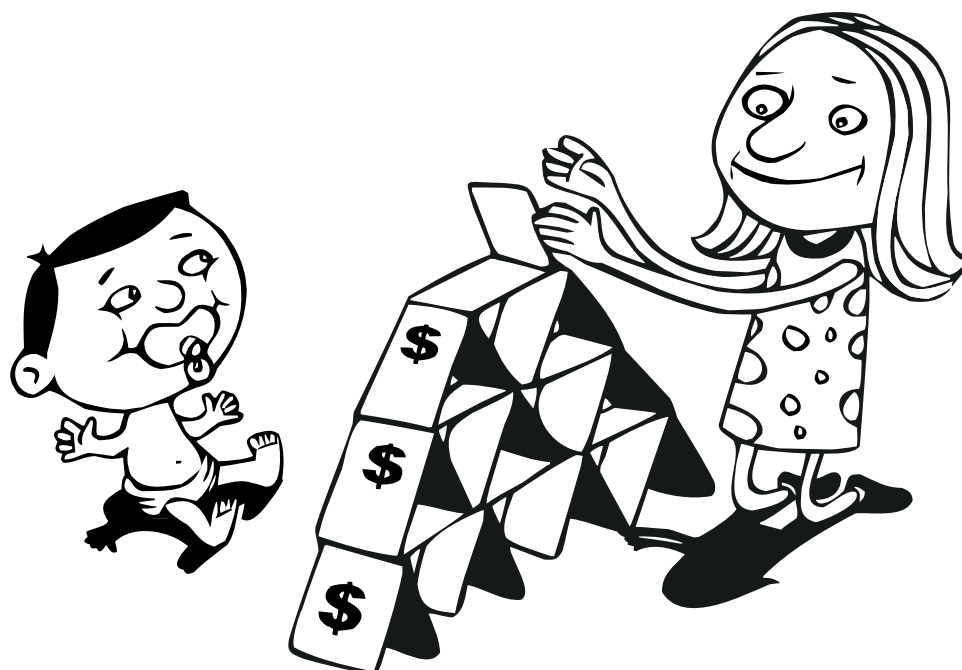
Para facilitar a identificação e seleção das ações que deverão compor o *Orçamento Criança e Adolescente*, a Metodologia propõe que o levantamento seja feito em duas fases complementares: **(a) Seleção Funcional** (veja Capítulo 4 "Calcule o Orçamento Criança e Adolescente – Fase da Seleção Funcional") e **(b) Seleção Direta** (veja Capítulo 5 "Calcule o Orçamento Criança e Adolescente – Fase da Seleção Direta"). O objetivo é possibilitar que todos os interessados possam seguir um caminho co-

mo na aplicação da Metodologia, ao mesmo tempo que se oferece, para aqueles que detêm menor domínio da temática orçamentária, uma orientação sistemática e didática para a apuração. Em cada uma das fases, o levantamento das despesas a favor da criança e do adolescente é realizado das seguintes formas:

- (a)** Fase da Seleção Funcional: a partir da classificação orçamentária funcional.
- (b)** Fase da Seleção Direta: a partir da seleção dos projetos e atividades orçamentários pertinentes ao *Orçamento Criança e Adolescente*.

Na Fase da Seleção Funcional, a Metodologia do OCA orienta para a apuração do *Orçamento Criança e Adolescente* a partir da identificação das **funções** e **subfunções** orçamentárias apontadas como correspondentes às áreas e subáreas identificadas pela Metodologia. As funções e subfunções são classificações padronizadas das ações governamentais registradas no orçamento, determinadas pela legislação orçamentária, que caracterizam as grandes frentes de atuação da administração pública (veja Capítulo 2 "Entenda o Orçamento Público").

Em virtude dessa padronização, a *Seleção Funcional* permite levantar de forma rápida e direta as informações, independentemente de maiores exigências analíticas quanto à forma por meio da qual as ações que beneficiam a criança encontram-se estruturadas no orçamento. Por outro lado, esse levantamento tende a registrar menor grau de precisão. Isso porque, de um lado, a classificação orçamentária funcional envolve interpretações de quem a realizou – nem sempre consensuais ou mesmo claramente explicitadas e justificadas – e enfrenta a generalidade do enquadramento das ações governamentais em grandes frentes de atuação, que podem englobar ações de natureza distinta sob uma mesma classificação. Em outras palavras, nessa fase corre-se o risco de incluir ações e despesas não pertinentes, assim como excluir outras perti-



centes, devido ao alto grau de agregação da classificação funcional. Isso, porém, não invalida a apuração inicial do *Orçamento Criança e Adolescente* por meio dessa fase. Essa forma de apuração constitui, sim, um primeiro passo para superar a falta de clareza e publicidade do orçamento público.

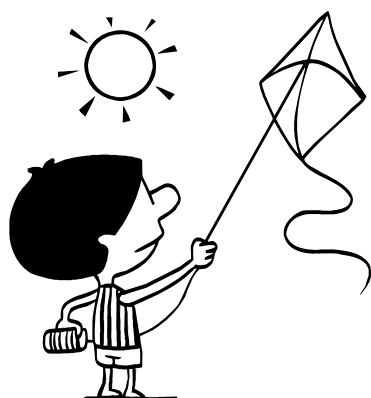
Já a Fase da Seleção Direta possibilita a devida e precisa identificação das ações e respectivas despesas que devem compor o *Orçamento Criança e Adolescente*. Esse levantamento exige maior dedicação e apuro na pesquisa e análise do orçamento, para correlacionar adequadamente os títulos de projetos e atividades com as áreas e subáreas indicadas pela Metodologia. Isso implica certamente maior tempo de análise e atenção à realidade das políticas públicas do município ou estado analisado.

A Fase da Seleção Direta pode ser processada logo após a *Fase da Seleção Funcional* para dar consistência ao levantamento, ou mesmo conduzida exclusivamente, uma vez que permite, àqueles com maior conhecimento sobre o orçamento do seu município ou estado, a apuração direta das ações e despesas a favor da criança e do adolescente. O seu processamento complementar à Seleção Funcional sig-

nifica que o analista do OCA busca verificar, a partir da titulação dos projetos e atividades do orçamento e de informações adicionais obtidas junto a técnicos do Executivo ou Legislativo, a correção e a coerência do levantamento realizado por meio das funções e subfunções indicadas pela Metodologia.

O exclusivo processamento da Fase da Seleção Direta, sem a apuração prévia de funções e subfunções, é indicado para pessoas com pleno domínio da realidade orçamentária de seu município ou estado. Nesse caso, a seleção do que deve compor o *Orçamento Criança e Adolescente* é feita a partir da própria descrição, no orçamento, das realizações a serem implementadas, que são chamadas de **projetos e atividades**. Projetos e atividades orçamentários são descrições sintéticas de ações governamentais autorizadas para as quais são estabelecidos valores monetários classificados conforme a natureza do gasto, que são intitulados tecnicamente de **dotações orçamentárias** e, popularmente, de **verbas**.

No Quadro 4 "Fases Metodológicas para Apuração do Orçamento Criança e Adolescente" consta um resumo sobre o processamento de cada uma das dotações orça-



Cálculo recomendado

TEMPO BOM

O *Orçamento Criança e Adolescente* pode ser apurado de forma facilitada e ágil, por meio da **Seleção Funcional**, que considera a pesquisa das funções e subfunções previstas na classificação orçamentária oficial, seguida da **Seleção Direta**, que verifica, a partir da análise direta, a consistência do levantamento.

mentárias. A Seleção Funcional constitui uma fase facilitada, mas deve ser considerada incompleta. Por isso, recomenda-se a combinação das Fases Funcional e Direta, uma vez que tal procedimento garante, simultaneamente, apurar conforme as orientações da Metodologia e refinar o levantamento segundo a realidade orçamentária do município ou estado analisado.

1.4. ANÁLISE DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

A **Metodologia** oferece orientações para que, após a *apuração* do Orçamento Criança, seja feita sua *análise*. Os números do orçamento não dizem tudo. Para transformá-los em importante ferramenta de promoção e defesa das políticas públicas a favor da criança e do adolescente, a Metodologia orienta para que sejam reunidas informações complementares sobre a situação político-administrativa da esfera pública analisada. A Metodologia sugere estudos comparativos preliminares (veja Capítulo 6 "Análise do Orçamento Criança e Adolescente") que permitam correlacionar sistematicamente os números apurados e, assim, não reduzir a análise da atuação do Poder Público a favor da criança e do adolescente à simples avaliação dos gastos públicos.

Para tanto, a Metodologia propõe a elaboração do *Relatório do OCA*. O relatório deve ser preferencialmente redigido com a participação da comunidade, com destaque para lideranças, economistas, assistentes sociais, sociólogos etc., conhecedores das finanças e políticas públicas do município ou estado. Nele devem constar as *avaliações quantitativas* realizadas (*básica, situacional e temporal*) e o *parecer* contendo as devidas análises qualitativas, claras e contextualizadas a partir da realidade político-administrativa identificada sobre as políticas e gastos públicos com a criança e o adolescente.

Durante a análise, é importante lembrar que a Metodologia considera pertinente a in-

clusão de todos os gastos envolvidos na implementação das ações selecionadas, exceto gastos com pagamento de inativos (aposentados), pois eles não contribuem para a implementação das ações governamentais em curso. Ela procura destacar separadamente as despesas com **pesquisas e atividades administrativas**. A Metodologia aponta a necessidade de análise mais detalhada do que está sendo computado nesses casos como despesas com informática, publicidade e encargos gerais, entre outras.

Assim, para o *Orçamento Criança e Adolescente*, as finalidades de gastos de cada ação no orçamento podem ser distintas: destinam-se à *manutenção de atividades* (custeio) ou à *expansão de programas e serviços* (investimento). Os gastos também podem estar voltados para a *gestão das ações*, como manutenção, administração, pessoal e controle (despesas-meio), ou com os programas e serviços propriamente ditos (despesas finalísticas), como o pagamento de fornecedores de bens e serviços. Embora seja possível diferenciar essas despesas a partir do orçamento, isso é desnecessário pois a Metodologia considera que todas são relevantes para viabilizar as ações voltadas à criança.

As despesas com pessoal são consideradas integralmente na apuração do OCA, exceto o pagamento de inativos (aposentados), que é feita, em alguns municípios, diretamente pela prefeitura. A Metodologia, porém, considera que tais despesas merecem atenção especial, pois constituem a principal parcela de gastos. Analisá-las separadamente, no entanto, constitui um desafio, pois o levantamento de todas as despesas dessa natureza no orçamento público é muito complexo. Somente as despesas de pagamento de servidores públicos (pessoal concursado e ocupantes de cargos comissionados) encontram-se visivelmente registradas. Outros gastos relativos a pessoal, como empresas de mão-de-obra terceirizadas, são classificados no orçamento como prestação de serviços e não como despesas de pessoal, o que dificulta sua identifi-

ção. Além disso, muitas transferências de recursos para organizações da sociedade civil, sobretudo na área da assistência social, destinam-se a financiar serviços, cujo peso principal é a contratação de pessoal para atendimento. Ainda que a legislação em vigor não permita a destinação expressa de recursos para essa finalidade, sabemos que esse tipo de contratação é necessário para complementar o quadro geral de prestadores de serviço.

Portanto, é preciso bastante conhecimento para se tirar conclusões sobre o volume de despesas com pessoal. Embora a Lei Complementar nº 101/2000, determine limites para esse tipo de gasto, avaliar gerencialmente a adequação dos gastos com pessoal requer diversas análises sobre a legislação do município ou estado, a natureza da ação à

qual se refere, a política salarial vigente, o nível de atividade econômica e de inflação, entre outras questões.

Vale dizer que as diversas áreas governamentais apresentam comportamento diferente em relação a despesas com pessoal. As áreas de saúde, educação e assistência social são intensivas na contratação de trabalhadores. Apesar disso, a participação relativa desse gasto em relação às demais despesas de custeio, em cada uma dessas áreas, apresenta comportamento distinto, devido às peculiaridades dos serviços. A área da saúde, por exemplo, demanda, de modo geral, mais insumos e gastos com manutenção de equipamentos do que as outras áreas, gerando uma relação menor entre despesas de pessoal e custeio. Nesse caso, procure sempre apoio em sua comunidade para avançar nessas análises.

QUADRO 2

CORRELAÇÃO ENTRE ESFERAS PRIORITÁRIAS DE AÇÃO DO “UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS” E EIXOS DE AÇÃO DO “PACTO PELA PAZ”

UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS ESFERAS PRIORITÁRIAS DE AÇÃO	PACTO PELA PAZ EIXOS DE AÇÃO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoção de Vidas Saudáveis 2. Acesso à Educação de Qualidade 3. Proteção contra os Maus Tratos, a Exploração e a Violência <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Proteção Geral 3.2. Proteção contra os Conflitos Armados 3.3. Eliminação do Tráfico e da Exploração Sexual de Crianças 3.4. Combatendo o Trabalho Infantil 4 Combatendo o HIV/AIDS 	<ol style="list-style-type: none"> I. Saúde II. Educação III. Cultura, Esporte e Lazer IV. Assistência Social V. Proteção Especial <ol style="list-style-type: none"> V.1 Violência Sexual V.2 Trabalho Infantil VI. Medidas Socioeducativas VII. Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundo VIII. Mecanismos de Exigibilidade de Direitos IX. Meios de Comunicação

QUADRO 3

ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO – ORÇAMENTO CRIANÇA

ÁREAS DE ATUAÇÃO	SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO
SAÚDE		
1.1. Combate à Mortalidade na Infância e Materna		10 – Saúde 301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 306 - Alimentação e Nutrição
1.2. Promoção da Saúde		10 – Saúde 301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 306 - Alimentação e Nutrição
1.3. Desnutrição		10 – Saúde 301 - Atenção Básica 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 306 - Alimentação e Nutrição
1.4. Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimento de Água • Esgotamento Sanitário • Coleta de Lixo • Saneamento 	17 – Saneamento 511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
1.5. Habitação		16 – Habitação 481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
1.6. Suporte Profilático/Terapêutico		10 – Saúde 303 - Suporte Profilático e Terapêutico
1.7. Combate a Doenças e Agravos		10 – Saúde 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico
1.8. Combate ao HIV/AIDS		10 – Saúde 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica
1.9. Pesquisas		10 – Saúde 304 - Vigilância 571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
1.10. Atividades Administrativas		04 - Administração
EDUCAÇÃO		
2.1. Educação Infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Creche • Educação Pré-escolar 	12 – Educação 365 - Educação Infantil 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
2.2. Ensino Fundamental	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino Fundamental • FUNDEF 	12 – Educação 361 - Ensino Fundamental
2.3. Ensino Médio		12 – Educação 362 - Ensino Médio
2.4. Alfabetização de Jovens e Adultos		12 – Educação 366 - Ensino de Jovens e Adultos
2.5. Educação Especial		12 – Educação 367 - Educação Especial

CONTINUAÇÃO DO QUADRO 3

ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO – ORÇAMENTO CRIANÇA

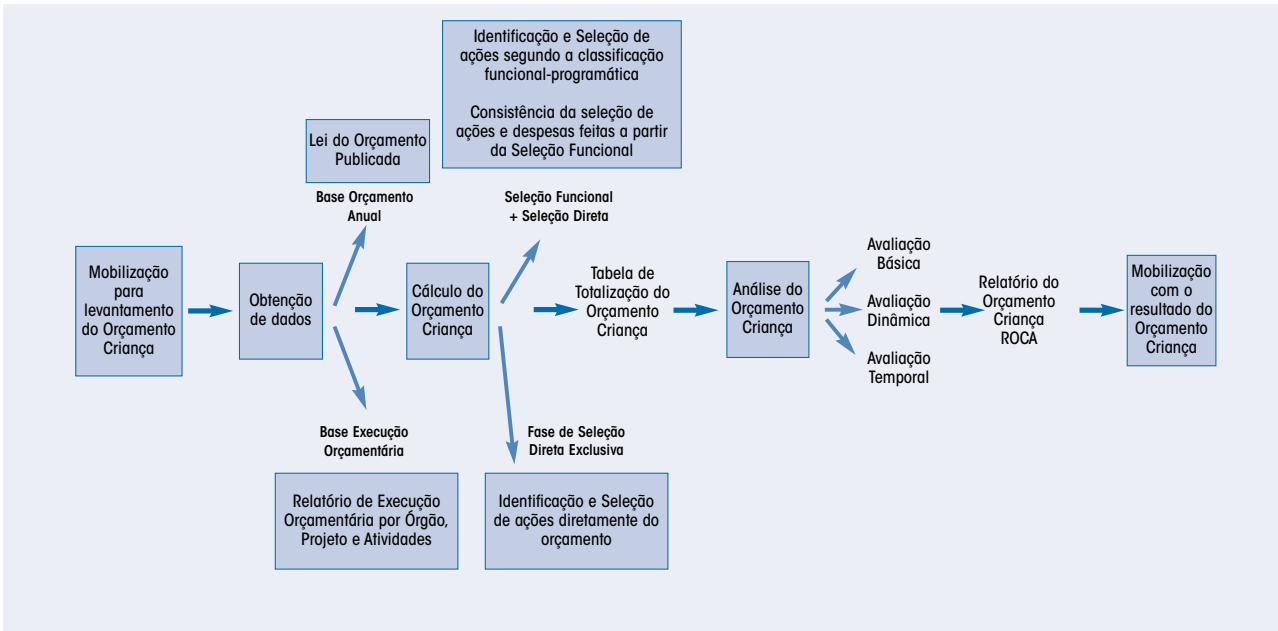
ÁREAS DE ATUAÇÃO	SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO
EDUCAÇÃO (CONT.)		
2.6. Ações de Impossível Desagregação		12 – Educação 363 - Ensino Profissional 367 - Educação Especial
2.7. Alimentação Escolar		12 – Educação 306 - Alimentação e Nutrição 845 - Transferências
2.8. Combate à Evasão Escolar		12 – Educação 361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio
2.9. Material Didático e Transporte Escolar		12 – Educação 361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 785 - Transportes Especiais
2.10. Capacitação e Qualificação de Professores		12 – Educação 128 - Formação de Recursos Humanos
2.11. Difusão Cultural		13 – Cultura 392 - Difusão
2.12. Desporto e Lazer		27 – Desporto e Lazer
2.13. Pesquisas		12 – Educação 571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
2.14. Atividades Administrativas		04 – Administração
ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DE CIDADANIA		
3.1. Sistema de Garantias de Direitos	<ul style="list-style-type: none"> Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes Criança/Adolescente em Conflito com a Lei Conselhos Tutelares 	14 – Direitos da Cidadania 421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 846 - Outros Encargos Especiais
3.2. Exploração Sexual		08 – Assistência Social 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
3.3. Trabalho Infantil	<ul style="list-style-type: none"> Eradicação do Trabalho Infantil Qualificação e Capacitação Profissional Educação Profissional 	08 – Assistência Social 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
3.4. Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> Assistência à Criança e ao Adolescente Assistência Comunitária Geração de Renda 	08 – Assistência Social 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária 334 - Fomento ao Trabalho
3.5. Transferência de Renda às Famílias		08 – Assistência Social 845 - Transferências
3.6. Pesquisas		08 – Assistência Social 14 – Direitos da Cidadania 571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
3.7. Atividades Administrativas		04 – Administração

1. Descrição e numeração de Funções e Subfunções conforme a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99.

FASES METODOLÓGICAS PARA APURAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA

FASES	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO
SELEÇÃO FUNCIONAL	Apuração preliminar exclusivamente a partir do levantamento das classificações funcionais-programáticas indicadas pela Metodologia.	FACILITADA , porém incompleta, pois considera somente a apuração das funcionais-programáticas recomendadas, mas carece de consistência complementar.
SELEÇÃO FUNCIONAL + SELEÇÃO DIRETA	Apuração a partir do levantamento das classificações funcionais-programáticas indicadas pela Metodologia, seguida de verificação da consistência de aspectos selecionados do levantamento a partir da análise dos títulos dos projetos/atividades orçamentários.	RECOMENDADA , pois permite realizar o levantamento conforme a Metodologia e adequá-lo à realidade.
CÁLCULO DIRETO	Apuração direta a partir da identificação dos projetos e atividades voltados para a criança e o adolescente.	AVANÇADA , pois exige domínio, pelo analista, da temática orçamentária e da realidade do orçamento e políticas públicas do município/Estado analisado.

FLUXOGRAMA DA APURAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE



CAPÍTULO 2

ENTENDA

O ORÇAMENTO PÚBLICO





Para apurar e analisar o Orçamento Criança e Adolescente, é preciso compreender como se estrutura o orçamento público no Brasil. Basicamente, ele se organiza em torno de três leis principais que, por estabelecerem entre si importantes relações, constituem um ciclo orçamentário: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. As informações necessárias ao cálculo do OCA devem ser extraídas da Lei do Orçamento Anual e dos relatórios de execução orçamentária, mas as demais leis podem oferecer informações relevantes para a análise.

2.1. CICLO ORÇAMENTÁRIO

O cálculo do **Orçamento Criança e Adolescente** é feito a partir de informações da *Lei do Orçamento Anual* (LOA) e dos relatórios que mostram como ele foi executado. Para levantar e analisar essas informações, é necessário entender o papel que as outras duas leis orçamentárias, a do *Plano Plurianual* (PPA) e a de *Diretrizes Orçamentárias* (LDO), desempenham na definição e priorização das ações governamentais, assim como conhecer alguns conceitos técnicos definidos legalmente. As principais determinações legais para elaborar e executar os orçamentos públicos encontram-se presentes na Constituição Federal (Capítulo II, Das Finanças Públicas). A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, por sua vez, estabelece as normas específicas sobre a elaboração e a organização orçamentária, e a Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe sobre diversas outras exigências, em busca do estabelecimento da responsabilidade fiscal na gestão orçamentária. Para a plena compreensão da forma e do conteúdo do orçamento público, a consulta dessas leis é certamente obrigatória.

A **Lei do Orçamento Anual** constitui a principal referência para a Metodologia porque é o documento orçamentário que, de fato, detalha o programa de trabalho do governo. É a partir dessa autorização legislativa que a administração pública realiza as despesas. Entretanto, a Constituição Federal exige não apenas a elaboração dessa lei, mas das duas outras já mencionadas, visando gerar um processo sistemático de planejamento e publicidade dos gastos públicos. Assim, o Plano Plurianual constitui-se de um plano de ação de médio prazo, enquanto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias cumpre o papel de definir a seleção de prioridades de ação para o ano a partir do PPA, assim como as diretrizes para a elaboração da LOA. Desse modo, a legislação espera que o detalhamento do

programa da ação governamental para o período de um ano constante da LOA reflita objetivos e prioridades sistemáticos e coerentes.

Todo esse processo de planejamento, priorização e detalhamento de ações envolvendo as três leis constitui o **ciclo orçamentário**. Nele, segundo a Constituição Federal, a LDO deve ser compatível com o PPA e, logicamente, como a LDO orienta a estruturação da LOA, esta também acaba devendo ser compatível com o PPA. Em alguns municípios, de acordo com a sua Lei Orgânica, a Constituição do município, o Plano Plurianual deve ser compatível também com o *Plano Diretor* – plano contendo diretrizes gerais para o desenvolvimento do município.

2.2. PLANO PLURIANUAL (PPA)

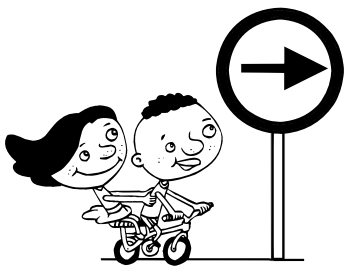
No ciclo orçamentário, o Plano Plurianual, também chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), constitui um documento de planejamento estratégico por excelência, pois inclui diretrizes, objetivos e metas de investimentos (despesas de capital) e de ações de duração continuada para quatro anos. Ele é elaborado no início de cada nova administração e enviado, até o final de setembro, à Câmara de Vereadores ou à Assembléia Legislativa, no caso dos estados. No entanto, para uma informação mais precisa, é recomendável consultar a data específica em que esse envio ocorre em seu município ou estado. Uma vez implementado, o PPA vale até o final do primeiro ano do próximo governo. Portanto, quando um prefeito ou governador inicia o mandato, está em vigor o Plano Plurianual aprovado na legislatura anterior e em execução pelo seu antecessor.

No Plano Plurianual, o que o governo pretende realizar costuma estar descrito no âmbito de **programas**. Cada programa constitui uma agregação de ações (projetos e atividades que não aparecem detalhados) que concorrem para um objetivo

comum preestabelecido pelo gestor público, destinado à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Trata-se, portanto, de um grau de agregação muito geral, que não permite visualizar claramente as ações do *Orçamento Criança e Adolescente*. Apesar disso, dois elementos do PPA, os **valores totais** e as **metas físicas**, que são calculados para cada programa do documento, podem contribuir para a interpretação do OCA.

Os valores totais representam uma previsão de gastos para o período de quatro anos. Uma vez feita a apuração do OCA, você pode verificar se a execução anual do governo para a área da infância e adolescência está proporcional ao previsto no PPA. Para isso, basta dividir o valor do PPA por quatro e comparar tanto com o previsto na LOA, quanto com o somatório dos valores realmente executados, conforme os relatórios de execução orçamentária. Caso verifique valores proporcionalmente menores, você pode questionar o representante do Poder Executivo de seu município sobre os motivos, com vistas a obter argumentos mais consistentes para suas conclusões.

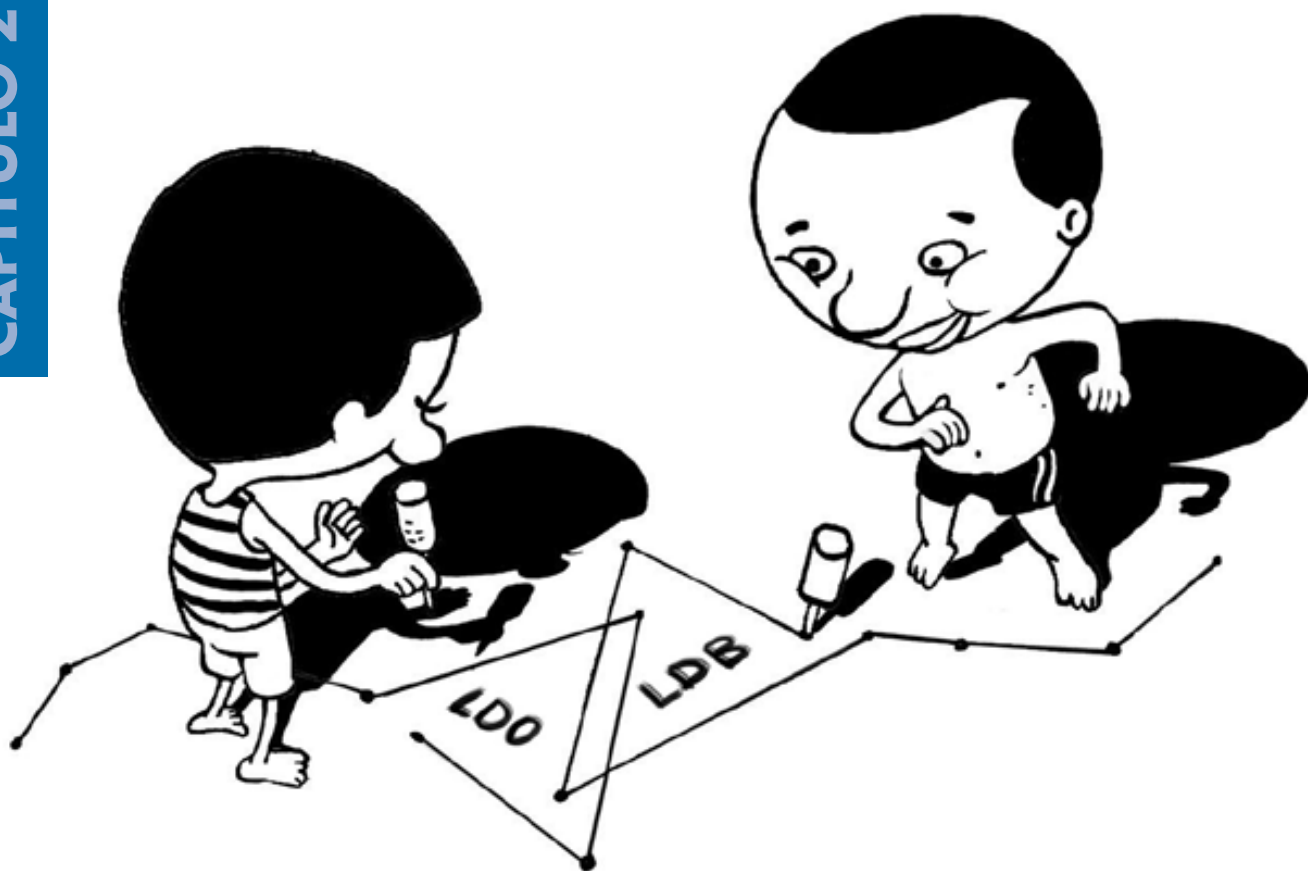
Uma outra variável importante para avaliar a extensão da cobertura prevista para o período de quatro anos são as chamadas **metas físicas** do PPA. As metas físicas quantificam, por exemplo, o número de beneficiários, de equipamentos construídos, de municípios beneficiados, de profissionais capacitados que se pretende alcançar, permitindo assim avaliar a extensão da cobertura para o período. A partir do somatório de metas físicas constantes da LOA com a previsão do PPA, também é possível fazer a análise comparativa da execução anual do governo para a área da infância. Vale destacar que nem sempre as metas físicas expressam adequadamente os objetivos a serem atingidos pelo programa, o que pode implicar dificuldades para se chegar a conclusões consistentes sobre o desempenho alcançado pelo Executivo.



Compare a execução do orçamento com a previsão do Plano Plurianual

SIGA POR AQUI

Verifique se a soma dos valores financeiros executados no orçamento em cada ano, ou mesmo a soma das metas físicas para um determinado programa existente no Plano Plurianual, está proporcionalmente adequada com a previsão de gastos para o período de quatro anos.



2.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi concebida para que o Poder Executivo antecipe os critérios que deverão nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o seu conteúdo. Deve ser remetida ao Legislativo até 15 de abril de cada ano. Em alguns municípios e estados, a data limite é 15 de maio. Por isso, é importante verificar a data exata em que isso acontece em seu município ou estado.

A Constituição Federal determina que a lei deve estabelecer **metas, prioridades** e **diretrizes** para orientar a elaboração da lei orçamentária e as alterações na legislação tributária. Em princípio, as prioridades devem ser definidas a partir do PPA vigente. Entretanto, como os formatos da LDO e do PPA ainda não foram regulamentados por lei complementar, prefeitos e governadores tendem a remeter, para o Legislativo, uma LDO bastante generalista

e excessivamente técnica. Em geral, ela costuma repetir, com outras palavras, as determinações legais já existentes.

Apesar do seu caráter relativamente genérico, a LDO oferece importantes oportunidades para promover o controle social do *Orçamento Criança e Adolescente*, em razão das exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (veja Capítulo 3 do Caderno 1 “Promovendo o Controle Social”). Por meio dessa lei, pode-se solicitar ao Poder Executivo que sejam estabelecidos critérios para transferência de recursos para organizações privadas, como também regras de avaliação de programas e ações, além de transparência de suas ações. A lei também pode ser usada para definir critérios que evitem a redução de recursos para as ações em benefício da criança e do adolescente, em caso de contingenciamento do orçamento, isto é, de corte dos gastos devido à queda da receita efetiva comparada com a receita prevista.

2.4. LEI DO ORÇAMENTO ANUAL (LOA)

A **Constituição Federal** estabelece, nos artigos 165 a 169, que é obrigação do Poder Executivo elaborar todo ano a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo a previsão de receitas e a programação de despesas para o ano seguinte. Ela representa o grande momento de todo o ciclo orçamentário, pois todo o processo de planejamento e priorização de ações deve ser traduzido nesse instrumento. A LOA reúne os **projetos e atividades**, acompanhados das respectivas **despesas** nas quais incorrerão, que constituem a base para a pesquisa e apuração do OCA.

Tal lei deve ser enviada ao Legislativo para apreciação e aprovação até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal), ou seja, até o dia 30 de agosto de cada ano, no caso da União, e 30 de setembro, em grande parte dos estados e municípios. Portanto, é necessário verificar a data precisa em que isso acontece em seu município ou estado, assim como ocorre para as demais leis citadas. Caso o prefeito ou o governador não envie dentro do prazo legal o projeto da LOA, a Comissão de Orçamento da Câmara Municipal ou Assembleia Legislativa deve elaborar uma proposta. Se a proposta enviada pelo Executivo for rejeitada pelos vereadores, de modo geral, passa a valer para o exercício seguinte o orçamento do exercício em curso.

Uma vez encaminhada a LOA, o Poder Legislativo deve apreciá-la até o fim do exercício que antecede sua entrada em vigor. Isto é, até o final de dezembro cabe aos parlamentares analisar e aprovar o orçamento, pois ele deve entrar em vigor no primeiro dia de janeiro do ano seguinte. Os parlamentares têm a atribuição de fazer emendas à proposta do Executivo, indicando simultaneamente de onde são retirados os recursos e para onde devem ser transferidos. Eles não podem movimentar recursos destinados a **pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais** (art. 166, § 3º, II, da Constituição Federal). Por outro lado, eles podem, por exemplo, aprovar uma emenda que transfere recursos destinados à construção de uma praça para a construção de uma escola.

A LOA é um documento único. Contudo, as dotações orçamentárias, por determinação da Constituição Federal, são identificadas como integrantes de três tipos de orçamentos distintos:

- (a) **Orçamento Fiscal:** inclui as despesas destinadas à implementação dos serviços públicos e à manutenção da burocracia pública.
- (b) **Orçamento de Investimentos das Estatais:** inclui as despesas com investimentos (obras e instalações, aquisição de veículos, material permanente, imóveis e participações societárias etc.) das empresas estatais em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.
- (c) **Orçamento da Seguridade Social:** inclui as despesas previstas no art. 202 da Constituição Federal (previdência social, assistência social e saúde).

Para o OCA essa classificação é importante porque uma parte expressiva das despesas de promoção e proteção da criança é considerada como gastos de seguridade social que, na Constituição, desfrutam de um tratamento diferenciado. Desse modo, é possível analisá-las nesse contexto, verificando a evolução do Orçamento da



Atenção para o calendário do Ciclo Orçamentário

TEMPO NUBLADO

Preste atenção nas datas em que o Executivo envia as leis orçamentárias ao Legislativo. Elas variam entre estados e municípios e entre municípios de um mesmo estado. Muitos seguem a data prevista para a União, como segue:

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** até 15 de abril.

- **Lei Orçamentária Anual (LOA):** até 30 de agosto.
 - **Lei do Plano Plurianual (PPA)** (proposta de PPA no primeiro ano de governo e, a cada ano, revisões): até 30 de agosto.
- Em muitos lugares, a LDO costuma ser enviada em maio e a LOA e o PPA tendem a ser enviados até 30 de setembro.

ETAPAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMAÇÃO E PROVISIONAMENTO ORÇAMENTÁRIOS: distribuição da cota orçamentária; confere ao recurso orçamentário liberado o status de *valor provisionado*.

LICITAÇÃO: escolha do melhor preço e técnica para o fornecimento de bens e serviços.

EMPENHO: comprometimento efetivo das dotações orçamentárias; confere ao recurso orçamentário provisionado o status de *valor empenhado*.

LIQUIDAÇÃO: verificação legal do fornecimento do bem ou serviço comprado para pagamento posterior; confere ao recurso orçamentário empenhado o status de *valor liquidado*.

PAGAMENTO: entrega de valores financeiros ao fornecedor do bem ou serviço adquirido; confere ao recurso orçamentário liquidado o status de *valor pago*.

Seguridade Social e a participação proporcional dos gastos com crianças e adolescentes (veja Capítulo 6 "Análise o Orçamento Criança e Adolescente").

orçamento em todos órgãos da administração. Esse processo muitas vezes envolve a revisão de prioridades de ações e tem como desafio a capacidade administrativa e executiva de cada órgão, o que pode significar, ao final, o redimensionamento da programação originalmente constante da LOA.

2.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A **apuração** do Orçamento Criança e Adolescente pode ser feita a partir das informações constantes na Lei do Orçamento Anual (veja Capítulo 3 "Obtenha os Dados para o Orçamento Criança e Adolescente"). Mas o que se busca calcular, de fato, é o resultado alcançado em favor da criança por meio da **execução orçamentária**, ou seja, a verificação do que realmente foi gasto para a promoção e o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes.

A **execução** do orçamento consiste em um processo que se inicia no começo de cada ano e acaba no final de dezembro, no qual se programam e se realizam as despesas previstas, levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração pública e o cumprimento das exigências legais para a realização de despesas. No entanto, como o orçamento público é uma lei autorizativa, ou seja, que apenas autoriza o gasto público com ações de interesse coletivo, não há obrigatoriedade de execução das demandas nela previstas. Assim, as autoridades do Poder Público precisam autorizar e operar a execução das ações programadas no

A **execução orçamentária** se desdobra em cinco etapas executivas: **programação, licitação, empenho, liquidação e pagamento**. Ao longo delas, os recursos previstos em cada dotação orçamentária (crédito orçamentário autorizado na LOA) vão gradativamente se transformando de recursos previstos e autorizados, chamados de **valores orçados**, para **valores provisionados** (liberados pelo órgão responsável para processamento), **valores empenhados**, **valores liquidados** e, finalmente, **valores pagos**. Para a Metodologia do OCA, cada uma dessas etapas possui um valor analítico.

2.5.1 PROGRAMAÇÃO E PROVISIONAMENTO

O **início da execução** orçamentária exige a liberação da **cota orçamentária**, para que cada unidade da administração municipal ou estadual possa ter, à sua disposição, a parte do orçamento que lhe cabe. A cota é uma fração das dotações orçamentárias. Em princípio, cada dotação pode ser dividida em até 12 partes, caso a



Orçamento público não é obrigação de realizações

TEMPO NUBLADO

O orçamento público é uma autorização e não uma obrigação de realizações. É na execução orçamentária que o autorizado na Lei do Orçamento torna-se realidade. Para o Orçamento Criança e Adolescente, é nessa fase que se garante que o que foi previsto será realmente executado.

ação/despesa prevista possa ser administrada em parcelas mensais, como a execução de um contrato de prestação de serviços. Entretanto, há despesas sazonais, que podem exigir a disponibilização de grande parcela da dotação. Um exemplo disso é o que ocorre com a aquisição de medicamentos ou de outros produtos na área da saúde, cuja compra para estoque é mais racional e econômica, embora a distribuição do produto aconteça ao longo de meses.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, as cotas orçamentárias deveriam ser distribuídas por trimestre, sendo que cada unidade orçamentária deve conhecer previamente a distribuição prevista das quatro cotas, para poder programar adequadamente seu funcionamento. Em razão da incerteza quanto à disponibilidade financeira (dinheiro em caixa), o Poder Executivo tem tido o costume de liberar cotas bastante limitadas, com o horizonte máximo de três meses e de forma seletiva, isto é, não liberando recursos para todas as dotações orçamentárias existentes. Para o *Orçamento Criança e Adolescente*, essa etapa constitui um momento fundamental. O significado disso é que, caso não aconteça a liberação de uma determinada dota-



Acompanhe a suplementação do orçamento

TEMPO NUBLADO

O orçamento público pode ser alterado por meio de *créditos adicionais*, que são chamados popularmente de *suplementação*. Na verdade, a suplementação é um tipo de crédito adicional em que uma ação orçamentária recebe um reforço de seu valor por meio da anulação de outra despesa prevista no orçamento (*remanejamento*), ou em razão do crescimento comprovado da receita. Ele precisa obrigatoriamente ser autorizado por lei. Em geral, o Poder Executivo já inclui esse pedido na própria Lei do Orçamento, por meio da

autorização de um percentual para suplementação. Mas é comum haver encaminhamento de lei durante o ano para solicitar a suplementação. Há também o *crédito adicional especial*, que se refere à solicitação de créditos para uma ação que não existia no orçamento, e os *créditos extraordinários*, que são solicitados em caso de calamidade sem a necessidade de autorização legislativa prévia. Para o OCA, é importante acompanhar esse procedimento, porque ele pode alterar toda a programação orçamentária.

ção orçamentária, ela não poderá ser executada. (veja Capítulo 3 do caderno 2 “Promovendo o Controle Social”).

O processo de liberação da cota, em geral, fica a cargo da Secretaria de Planejamento, da Secretaria da Fazenda ou de quem desempenha papel correlato, que fixa a cota e faz o **provisionamento de crédito orçamentário** nos projetos e atividades indicados com seus respectivos elementos de despesa (pessoal civil, material de consumo, outros serviços e encargos etc.), autorizando então as unidades administrativas a realizar despesas no limite dos créditos provisionados. Normalmente, isso se processa em um sistema informatizado, por meio do qual são emitidos os documentos necessários à realização das despesas. No caso da União, temos o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

Feito isso, cada unidade pode encaminhar, para os setores competentes, suas solicitações de aquisição de materiais de consumo e permanentes, bem como de contratação de serviços de terceiros e de obras, ou seja, nesse momento é que as ações comecem de fato a ser implementadas.

2.5.2 LICITAÇÃO

Autorizados os créditos orçamentários, as despesas devem ser efetivadas por meio de um processo de **licitação**. A licitação é o processo administrativo legal e público ao qual o Poder Público deve se submeter para selecionar a proposta mais vantajosa financeira e tecnicamente, para poder contratar ou comprar. O processo busca assegurar, sobretudo, a transparência dos atos públicos e a igualdade na competição entre os fornecedores interessados.

A licitação pode ocorrer em seis modalidades para seleção de propostas comerciais, conforme o valor e a complexidade da aquisição: **convite, tomada de preços, concorrência, leilão, concurso e pregão**. Nem todas as despesas precisam ser licitadas para serem realizadas, como é o ca-

so dos gastos com pagamento de pessoal ou mesmo do serviço da dívida pública. Há também a previsão de situações de inexigibilidade e de dispensa de licitação, respectivamente quando há inviabilidade de competição ou determinação legal para não realizá-la.

De fato, sem licitação não se pode comprar ou contratar a maioria das coisas necessárias ao funcionamento do serviço público. Por outro lado, processos licitatórios irregulares resultam em compras ou contratações indevidas, com preços e qualidade inadequados. Sem dúvida, quaisquer dessas situações são prejudiciais à consecução de ações previstas no *Orçamento Criança e Adolescente*.



2.5.3 EMPENHO DA DESPESA

Realizada a licitação, a administração pública está apta a consumir a despesa. No entanto, a Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 60, “proíbe expressamente a realização

de despesa sem prévio empenho”. O **empenho da despesa** é o ato administrativo por meio do qual o Poder Público compromete o crédito orçamentário provisionado com a realização da despesa pretendida. Em outras palavras, é a garantia de que determinado recurso será usado apenas para determinada ação.

Isso significa que o montante empenhado dos recursos disponíveis não pode mais ser utilizado para outra finalidade, impedindo que sejam realizadas novas despesas com o mesmo recurso liberado ou que sejam assumidas despesas maiores do que o valor previamente autorizado.

Para cada ato de empenho é emitida a **nota de empenho**, que indica o nome do credor, a especificação e o valor da despesa, bem como a dedução do valor desta do saldo da dotação orçamentária própria.

Para a apuração do *Orçamento Criança e Adolescente*, esse é um momento importante porque, com o empenho, os recursos orçamentários previstos em alguma ação a favor da criança passam a estar comprometidos com a implementação da ação. Valores empenhados do orçamento significam que já se cumpriu etapa decisiva para viabilizar a ação, embora não representem ainda o início da ação prevista. Desse modo, a verificação dos valores empenhados em ações do OCA mostra o quanto já está comprometido com essa finalidade, mas não realmente o quanto foi executado. Isso ocorre porque, como o orçamento público é autorizativo, é possível, até o final do ano, anular ou mesmo não ser consumado o pagamento daquilo que foi empenhado.

É preciso estar atento para interpretar as despesas empenhadas, visto que despesas referentes a contratos, por exemplo, podem ser empenhadas pelo seu valor global e só serem pagas à medida que forem executadas e medidas. Por exemplo, um contrato de prestação de serviços de locação de mão-de-obra pode ter a duração de um ano. Assim, se você estiver apurando o *Orçamento Criança e Adoles-*

Valor empenhado, liquidade ou pago?

TEMPO NUBLADO

Quando vamos analisar o orçamento público, sempre nos deparamos com a decisão sobre qual desses três tipos de valores iremos trabalhar. Eles são bem diferentes, pois, como o orçamento é uma autorização e não obrigação de gastos, eles representam cada uma das fases de sua execução. Assim, a questão é escolher a fase que interessa para a sua análise. Se você deseja analisar o que já foi comprometido do orçamento, então deve tomar os **valores empenhados**. Significa que foram comprometidos, mas não necessariamente serão todos pagos, podendo, inclusive, serem anulados até o final do exercício. Se você quer considerar o que já foi realizado, analise os **valores liquidados**. Você irá trabalhar com

os valores de serviços realmente já medidos e bens entregues. Caso queira realmente saber o que foi realizado e pago, disponha dos **valores pagos**. Os valores pagos só vão se diferenciar significativamente dos valores liquidados se houver inflação alta ou se o Poder Público estiver contratando, comprando e não pagando, ou seja, dando “calote”. Na prática, o que foi **liquidado** rapidamente vira **pago**, dependendo apenas do tempo da burocracia para a tesouraria fazer o pagamento, normalmente via bancos. De qualquer modo, para apurar o *Orçamento Criança* em períodos completos de um ano, recomenda-se a adoção de **valores liquidados** que dão uma real noção dos gastos dentro do exercício.



cente executado no primeiro semestre do ano por meio do valor empenhado, incluindo o contrato exemplificado acima (iniciado hipoteticamente em janeiro do exercício corrente), é possível que esteja computando todo o valor empenhado até dezembro, embora as parcelas do segundo semestre ainda não tenham sido pagas. O que ocorre para esse período é que essa abordagem distorce os valores porque a maioria das outras despesas terá sido empenhada só até o mês executado e não até o final do ano.

As despesas empenhadas também podem não ser pagas, gerando débitos não honrados que poderão se tornar dívida de curto prazo. Assim, o valor empenhado pode ser maior do que o realmente executado. No exemplo acima, imagine que, apesar de empenhado para todos os 12 meses do ano, o contrato de locação de mão-de-obra pode não ser pago, digamos, a partir do início do segundo semestre. Assim, se você estiver apurando o período pelo valor empenhado, estará computando valores que não foram, do ponto de vista financeiro, realmente executados, embora o serviço possa ter sido prestado.

Além disso, as despesas empenhadas e não pagas ao final de um ano, quando não anula-

das, tornam-se **Restos a Pagar (RAP)**. Isto é, transformam-se em compromisso de execução e, portanto, de pagamento, que continuam a existir sem constar no orçamento do ano seguinte. Tais despesas extra-orçamentárias deverão ser quitadas ao longo do ano conforme as receitas ingressam nos cofres públicos. O *Orçamento Criança e Adolescente* não computa despesas registradas como Restos a Pagar, pois são de difícil identificação, uma vez que não aparecem no orçamento vigente.

2.5.4 LIQUIDAÇÃO DE DESPESA

A liquidação da despesa é a etapa contábil na qual são verificados todos os documentos que comprovem a conclusão da despesa.

Essa verificação deve confirmar a origem, o objeto, o valor e o destinatário do que se deve pagar, juntando-se a isso os documentos do processo de licitação e contratos, quando assim couber, bem como a nota de empenho com a respectiva nota fiscal do fornecedor ou comprovação do serviço contratado. Quando a despesa se refere a obra ou serviço, deve constar um relatório (ou planilha) com a mensuração dos serviços prestados, que precisa ser atestado pelo gestor do con-

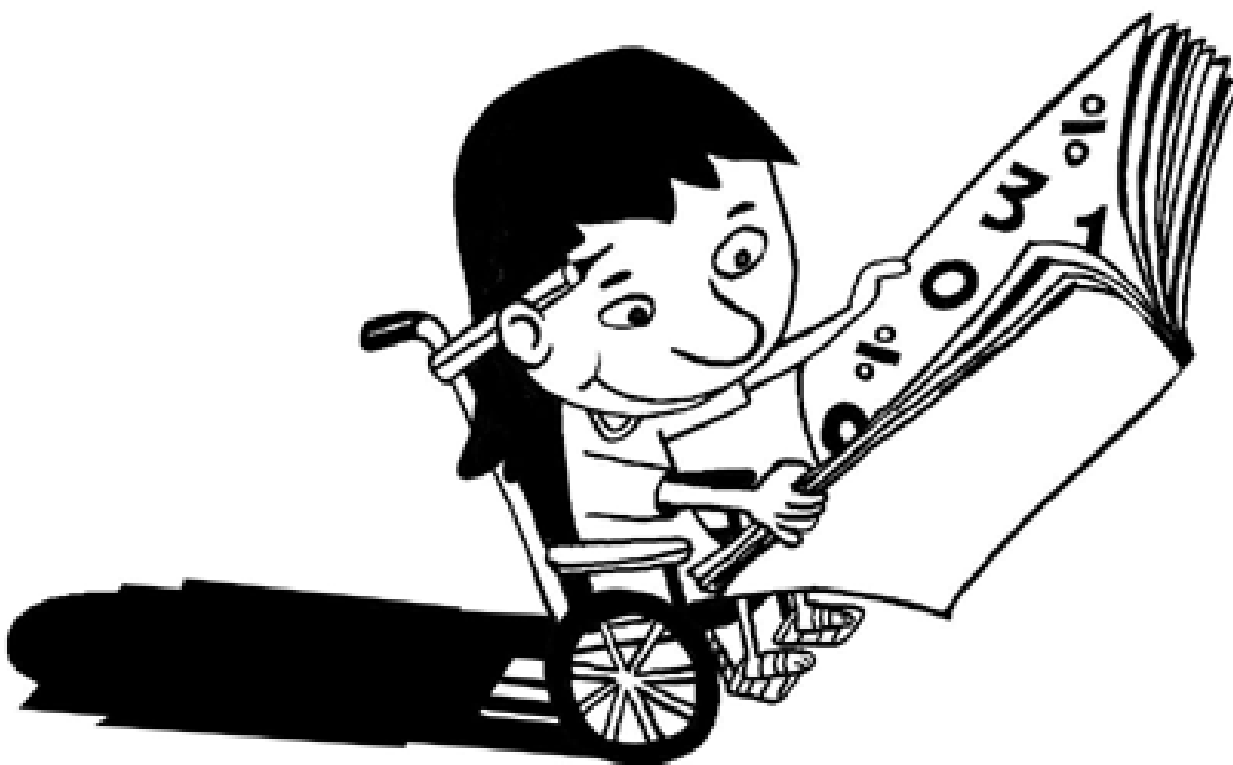
trato e servirá para o cálculo do pagamento a ser efetuado. No caso da compra de bens, um servidor responsável deve atestar o seu recebimento e a sua conformidade com as especificações da compra, o que, normalmente, ocorre no verso ou na frente do documento fiscal.

Para o OCA, a apuração dos valores liquidadados constitui uma etapa mais realista da implementação de ações, pois já se refere a despesas que foram realizadas e atestadas, implicando serviços ou obras efetivamente implementados. Em virtude disso, em algumas prefeituras e governos estaduais, a expressão valor liquidado é usada praticamente como sinônimo de valor pago. Entretanto, vale lembrar que os valores liquidadados ainda pre-

cisam ser pagos, carregando o risco de não pagamento e correspondente geração de dívida de curto prazo, fato que tem sido realidade em diversas administrações públicas.

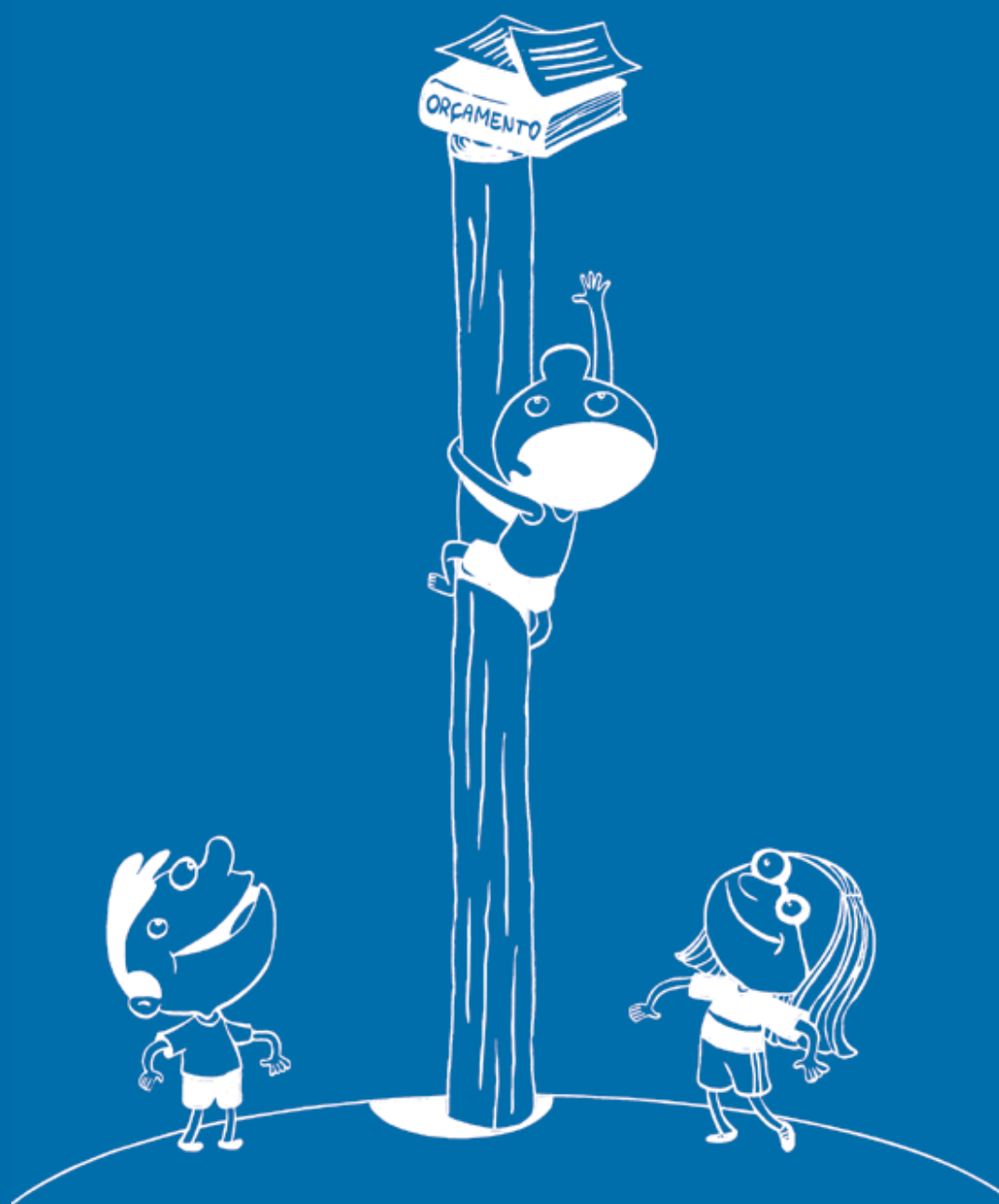
2.5.5 PAGAMENTO

O pagamento constitui a etapa final da execução orçamentária. Após a liquidação da despesa, é emitida a **nota de pagamento da despesa**, que autoriza a tesouraria a quitar, via operação bancária, o compromisso efetivado. Para o *Orçamento Criança e Adolescente*, a contabilização dos valores liquidadados é a que materializa a plena consecução das ações programadas a favor da criança.



OBTENHA

OS DADOS PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE





Para calcular o Orçamento Criança e Adolescente, você deve obter os dados junto aos órgãos públicos. O passo seguinte é conseguir ler corretamente a classificação funcional para, então, selecionar as ações no orçamento que farão parte do OCA.

3.1. DADOS NECESSÁRIOS

O cálculo do Orçamento Criança e Adolescente exige que você tenha acesso a dados sobre o orçamento de seu município ou estado. Para saber quais informações são necessárias, você precisa ter certeza sobre o que pretende analisar. Para definir o objetivo de sua análise, consulte o Capítulo 6 "Análise do Orçamento Criança e Adolescente", que indica as principais possibilidades analíticas a partir do OCA e os respectivos dados necessários para processá-las.

Em geral, é possível apurar o Orçamento Criança e Adolescente a partir da evolução dos orçamentos anuais e da evolução da execução orçamentária. Para chegar a conclusões sobre as previsões de gastos a cada ano, é necessário analisar as informações constantes da LOA. Essa abordagem oferece conclusões gerais sobre a concepção inicial do orçamento e a estratégia para enfrentar a situação da criança e do adolescente. Já a análise do resultado da execução do orçamento permite avaliar a real destinação de recursos para promover e proteger a criança e o adolescente e oferece elementos para acompanhar imediata e diretamente as realizações dos governos. Disso resulta a identificação de duas bases de dados possíveis para o cálculo do OCA:

(a) Base do Orçamento Anual: dados constantes da Lei do Orçamento Anual.

(b) Base da Execução Orçamentária: dados disponíveis em relatórios de acompanhamento da execução orçamentária.

Estratégias distintas de mobilização são necessárias para obter essas bases de dados. Enquanto a LOA é publicada e, portanto, relativamente acessível, os relatórios de execução orçamentária não estão condicionados a formatos predefinidos ou mesmo à publicação obrigatória, o que torna mais complexa sua obtenção. Nas seções seguintes, apresentamos orientações para se conseguir cada um deles.

Formalizar uma solicitação às autoridades públicas, dirigida preferencialmente ao Secretário de Planejamento ou da Fazenda por uma organização representativa, é uma ação recomendável para obter esses dados. Tais solicitações estão amparadas, sobretudo, pelo princípio constitucional de publicidade das ações e realizações públicas, assim como pela Lei Complementar nº 101/2000, que reafirma o direito a informações sobre o orçamento e a execução orçamentária. Outro caminho possível é solicitar ao

Secretário de Assistência Social ou equivalente, ou ainda ao Secretário-executivo do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente de seu município ou estado. No Anexo I há um modelo de ofício para a requisição de informações.

3.2. BASE ORÇAMENTO ANUAL

Para dispor da Base Orçamento Anual, devem-se obter os quadros integrantes da Lei de Orçamento Anual (LOA). Por determinação legal, a LOA é publicada antes do início do exercício, normalmente na última quinzena de dezembro, no *Diário Oficial* do município ou do estado ou mesmo em um jornal de grande circulação. Contudo, nem sempre os quadros são publicados na íntegra, devido ao grande volume que representam. Nesse caso, eles ficam disponíveis em local público para consulta. Em geral, após a aprovação pelo Legislativo, o Executivo publica, no formato de livro, o texto propriamente dito da lei orçamentária acompanhado do conjunto de quadros exigidos pela Lei nº 4.320/1964. Essa publicação, que costuma ser constituída por dois volumes ou mais, normalmente pode ser encontrada nas Secretarias de Planejamento ou de Fazenda ou ainda na Presidência ou Comissão de Orçamento da Câmara Municipal ou Assembléia Legislativa, conforme for o caso. Entre esses quadros, vamos encontrar o que nos permite apurar o *Orçamento Criança e Adolescente*.

Para a fase do cálculo funcional do OCA, é necessário que você identifique, dentre os quadros da LOA, o *Quadro Demonstrativo de Despesas* (veja Quadro 5). O QDD apresenta a discriminação da despesa por cada órgão da administração, com as respectivas ações (projetos e atividades) acompanhadas da previsão de gastos por grupo de despesa. Cada ação vem acompanhada de uma codificação exigida por lei, que se chama classificação funcional-programática. A partir da interpretação dessa codificação, você poderá selecionar as ações e despesas que serão parte do OCA.



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

São instrumentos da transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Lei Complementar 101/00, art. 48

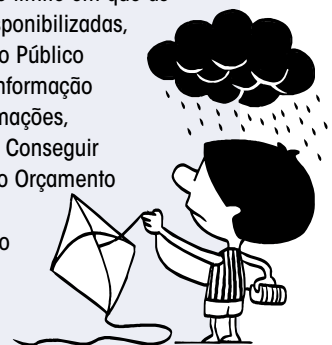
3.3. BASE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As informações relativas à Base Execução Orçamentária exigem maior persistência, pois não há obrigação legal expressa de divulgação de relatório periódico de execução orçamentária por ação (projeto e atividade). A Constituição Federal, ratificada pela *Lei Complementar nº 101/2000*, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina a publicação, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, do *Relatório Resumido de Execução Orçamentária* (RREO). Embora composto por vários demonstrativos referentes à execução da receita e da despesa, os formatos dos demonstrativos integrantes do RREO não trazem a discriminação das despesas realizadas por ação orçamentária, o que não permite a apuração

Atuando para obter as informações

TEMPO RUIM

Apesar de tratar-se de um direito constitucional, o acesso às informações sobre as finanças públicas, sobretudo aquelas relativas à execução do orçamento, costuma apresentar dificuldades. É sempre importante oficializar a solicitação, endereçando-a para a autoridade pública adequada, preferencialmente ao secretário responsável pela administração dessas informações (Secretário da Fazenda ou do Planejamento), com um prazo razoável para atendimento como, por exemplo, 15 dias. Em caso de negativa, deve-se tentar o prefeito ou o governador, ou mesmo o presidente da Câmara Municipal ou Assembléia Legislativa, os quais têm poderes para demandar oficialmente as informações. Na situação limite em que as informações não são disponibilizadas, resta acionar o Ministério Público em defesa do direito à informação pública. Para mais informações, veja a seção 1.4. "Como Conseguir os Dados para Calcular o Orçamento Criança e Adolescente", no Capítulo 1 do caderno "Promovendo o Controle Social".



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

O Poder Executivo publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 165, 3º

O relatório resumido da execução orçamentária abrangerá todos os poderes e o Ministério Público, será publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - Balanço orçamentário, que especificará por categoria econômica as:

- Receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada.
- Despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo.

II - Demonstrativos da execução das:

- Receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar.
- Despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício.
- Despesas, por função e subfunção.

Lei Complementar nº101/00, art. 52



do OCA. Vale citar que tais formatos de demonstrativos são definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda.

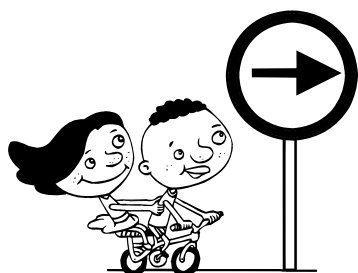
De fato, para apurar a partir da Base Execução Orçamentária, necessitamos de um quadro com o formato básico do Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD), que traga a discriminação de projetos/atividades com a devida classificação funcional-programática, e com os dados referentes às despesas empenhadas, liquidadas e pagas para o período desejado. Caso isso esteja suficientemente claro para você, vá em frente! Contudo, caso você queira ter uma justificativa legal para obter um quadro nesse formato, ou mesmo dispor de uma referência que prove que sua solicitação não é excessiva, solicite seu demonstrativo com base nos demonstrativos previstos no RREO, com as complementações necessárias, para atender às necessidades do *Orçamento Criança e Adolescente*, conforme descrito a seguir.

Entre os demonstrativos previstos no RREO, o *demonstrativo de despesas por função e subfunção* é o que mais se aproxima das nossas necessidades (veja Quadro 6). O demonstrativo traz a discriminação de função e subfunção e os detalhes das despesas (empenhadas e liquidadas), validando a perspectiva de que são informações legalmente pertinentes para divulgação. Faltará apenas introduzir uma coluna in-

dicando as despesas pagas para que você tenha em mãos todos os valores da execução orçamentária, e possa solicitar que ele seja discriminado para todas as secretarias com suas respectivas ações (projetos/atividades). Lembre-se de que as áreas de saúde, educação e assistência social ou trabalho são as que concentram a maioria das despesas a ser apurada (veja a seção 2.4 "Atuando Junto ao Poder Executivo", do Capítulo 2 do Caderno "Promovendo o Controle Social"). Com essas modificações, vamos chamá-lo de *Relatório de Execução Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades* (RexO) que, na prática, constitui-se em um *Quadro Demonstrativo de Despesas* (QDD), com a discriminação de dotação inicial, despesas empenhadas, liquidadas e pagas, para um período solicitado (veja Quadro 7).

3.4. LEITURA DO ORÇAMENTO

Uma vez obtida a base correta de informações, o próximo passo é selecionar as ações governamentais que deverão compor o *Orçamento Criança e Adolescente*. No cálculo funcional, tanto para a Base Orçamento Anual quanto para a Base Execução Orçamentária, é preciso saber fazer a leitura do orçamento. Isto significa saber ler a dotação orçamentária para identificar os projetos e atividades corretos, que representam as ações a serem incluídas.



Defina qual análise pretende realizar

SIGA POR AQUI

Para saber qual base de dados buscar (orçamento anual ou execução orçamentária), é preciso que você defina previamente qual análise pretende realizar, conforme as orientações do Capítulo 6 "Análise o Orçamento Criança e Adolescente".



Confira sempre mudanças na classificação funcional-programática

TEMPO NUBLADO

Verifique sempre, junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) ou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a existência de eventuais mudanças ou atualizações dos quadros de Função, Subfunção e Natureza de Despesa. Essas três classificações são iguais para as três esferas de governo. Confirme, ainda, junto aos órgãos responsáveis pelos orçamentos, nos municípios, estados e União sobre possíveis mudanças na classificação das fontes de recursos e das modalidades de aplicação realizadas por essas esferas, pois essas são diferentes para cada ente da Federação.

Conforme já foi mencionado, no orçamento as obras e os serviços a serem realizados são programados na forma de **projetos e atividades**. Projetos e atividades são os títulos das ações governamentais que cada órgão está autorizado a implementar, acompanhados dos respectivos créditos orçamentários destinados ao pagamento das despesas de pessoal, compra de bens e contratação de obras e serviços durante o período de um ano. Esses projetos e atividades aparecem de modo claro no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD).

De acordo com a legislação em vigor, cada projeto e atividade deve ser classificado segundo a sua natureza, tanto para ajudar na apreciação das ações e despesas programadas, quanto para possibilitar a contabilidade nacional, de forma unificada, dos gastos governamentais.

Em geral, os projetos e atividades encontram-se alocados pelo órgão e unidade orçamentária (secretaria, superintendência, fundo, empresa, fundação, administração regional, autarquia etc.) responsável pela sua implementação. Em alguns entes públicos, ela pode receber outro nome, como *unidade de despesa* ou *unidade de gestão*. Ora, quando localizamos um projeto ou atividade em uma unidade orçamentária, vemos que ele está ligado a um outro título mais abrangente de ação que se chama **programa**. O programa é um conjunto de projetos e atividades que contribuem para o alcance de um mesmo objetivo. Trata-se de uma agregação concebida para conferir à definição das ações caráter mais sistemático de política pública.

Os projetos e as atividades, por sua vez, encontram-se classificados conforme **funções** e **subfunções**, que descrevem grandes áreas de atuação do Poder Público. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a partir das quais se originaram, o que chamamos de **subfunção cruzada**. Desse modo, é possível, por exemplo, classificar um projeto ou atividade na função Administração e, ao mesmo tempo, em uma subfunção integrante

da função Assistência Social, como, por exemplo, a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente.

Além disso, em cada projeto ou atividade, os gastos previstos são classificados conforme sua **categoria econômica**, **grupo de despesa** e **elemento de despesa**. Cada elemento de despesa determina um tipo de gasto, estabelecendo se os recursos são destinados, por exemplo, para gastos com pessoal, com obrigações patronais, equipamentos e materiais permanente e assim por diante. Em cada elemento de despesa, os créditos orçamentários podem ser alocados segundo as **fontes de recursos** que os financiam. As **modalidades de aplicação** destacam o ente público ou privado a que se destinam as despesas, o que, entretanto, não é obrigatório.

Toda essa classificação aparece no orçamento como uma codificação dos projetos/atividades, recebendo o nome de **classificação funcional-programática**. Ela se reveste de grande importância para a programação das ações governamentais, pois oferece sinteticamente subsídios para analisar de modo qualitativo as finalidades das ações e a natureza dos gastos previstos no orçamento. Na realidade, a funcional-programática representa a junção de quatro classificações:

- (a) **Classificação institucional**: codificação, cujo padrão é definido por cada ente público, destinada a identificar órgãos e unidades orçamentárias.
- (b) **Classificação funcional**: codificação obrigatória e padronizada para estados, municípios e União, oriunda da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999 (vide Anexo II), que discrimina a despesa por funções conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º da Lei n.º 4.320/64.
- (c) **Classificação programática**: codificação, cujo padrão é definido por cada ente público, destinada a identificar os objetivos executivos para os quais as despesas estão programadas (programa, projeto, atividade e operação especial).

O que é a classificação funcional-programática

Codificação válida para municípios, estados e União, do programa de trabalho orçamentário, conforme a classificação e a estrutura correspondente de códigos prevista no Anexo 5 da Lei nº 4.320/64, com alterações realizadas pela Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, que "atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320/64, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais."

Função: maior nível de agregação, que designa as atribuições permanentes da administração, ou seja, suas áreas de atuação. É padronizada para municípios, estados e União. Ex.: 10 - Saúde.

Subfunção: representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções. Podem ser combinadas com funções diferentes, sendo chamadas de subfunções cruzadas: a programação de um órgão, via de regra, será classificada em uma única função, ao passo que a subfunção será escolhida de acordo com a especificidade de cada ação ou projeto/atividade. É padronizada para municípios, estados e União. Ex.: 306 - Alimentação e Nutrição.

Programa: conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no Plano Plurianual (PPA), visando a solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. O programa é o nível

integrador entre o PPA e o orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina e o orçamento começa no programa. Cada administração tem a liberdade de definir os títulos de seus programas. Ex.: 1061 - Brasil Escolarizado.

Atividade: é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação dos governos. Cada administração tem a liberdade de definir os títulos de suas atividades. Ex.: 6351 - Produção e Distribuição de Periódicos para a Educação Infantil.

Projeto: é o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação dos governos. Cada administração tem a liberdade de definir os títulos de seus projetos. Ex.: 1001 - Construção, Ampliação e Modernização de Creche.

Operação especial: despesas em relação às quais não se pode associar, no período, a geração de um bem ou serviço, tais como dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras afins. Ou seja, são aquelas despesas nas quais o administrador incorre, mesmo sem combinar fatores de produção para gerar produtos, isto é, seriam neutras em relação ao ciclo produtivo sob sua responsabilidade. Ex.: 0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).



Demonstrativos oficiais não são adequados para o Orçamento Criança

TEMPO RUIM

Os demonstrativos do *Relatório Resumido de Execução Orçamentária* (RREO) não são adequados para o cálculo do OCA, porque trazem informações muito agregadas. Dois deles (*Despesas por Função* e *Subfunção* e

Execução das Despesas por Categoria Econômica), porém, podem servir como referência quanto ao formato de apresentação das despesas. De qualquer modo, lembre-se: o que você precisa é de um Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD) contendo os dados sobre a execução orçamentária.

(d) **Classificação das despesas:** codificação que busca identificar o objeto do gasto previsto, a qual é obrigatória e padronizada para estados, municípios e União, no caso de categoria econômica, grupo de despesa e elemento de despesa, e não obrigatória e de padrão definido pelo próprio ente, no caso de modalidade de aplicação e fonte de recursos.

A **codificação** é composta por diversos dígitos em seqüência. A partir da leitura da codificação fornecida pela classificação funcional-programática, podemos identificar adequadamente as ações que compõem o *Orçamento Criança e Adolescente*. Para compreendê-la, é preciso entender o que cada dígito significa. De fato, embora a ordem do significado dos dígitos não mude, o total de dígitos da classificação funcional-programática pode variar para a identi-

ficação de algumas das variáveis que a compõem. Isso resulta do fato de somente os códigos referentes à classificação funcional (função e subfunção) e parte dos referentes à classificação das despesas (categoria econômica, grupo de despesa e elemento de despesa) serem padronizados. Os demais códigos relativos às classificações institucional e programática e à outra parte da classificação das despesas (modalidade de aplicação e fonte de recursos), são livremente definidos por cada ente público (município, estado e União).

Com o objetivo de simular a estrutura da classificação funcional-programática, tomamos como referência a codificação praticada pela União, como mostra o Quadro 8, excluindo as classificações que apenas ela processa. Nela, a quantidade de dígitos totaliza 22 algarismos, ordenados na

O que é classificação por natureza da despesa

Classificação da despesa determinada pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que se destina a identificar o objeto do gasto previsto, padronizando o registro contábil para municípios, estados e União dos gastos dos entes.

Categoria econômica: classificação da despesa segundo sua finalidade econômica, que se desdobra em duas categorias, com seu respectivo código:

3 – **Despesas Correntes:** classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4 – **Despesas de Capital:** classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Grupo de despesa: é a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. São seis os Grupos de Despesa, conforme se segue, com o seu respectivo código: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida.

Fonte de recursos: visa identificar a origem dos recursos (do Tesouro, Operações de Crédito, Transferências Voluntárias, Fundef etc.) que financiam os elementos de despesa; um elemento de despesa pode dispor de mais de uma fonte distinta para seu financiamento; cada ente público (município, estado e União) define sua classificação.

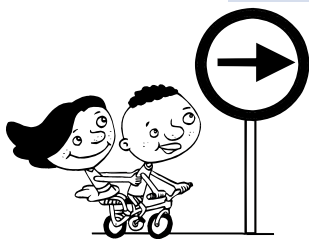
Modalidade de aplicação: tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Elas podem ser dos seguintes tipos: 10 – Transferências Intragovernamentais; 20 – Transferências à União; 30 – Transferências a estados e ao Distrito Federal; 40 – Transferências a Municípios; 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; 60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos: despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública; 70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais; 80 – Transferências ao Exterior; 90 – Aplicações Direta; 99 – A Definir.

Elemento de despesa: tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

O que é subfunção cruzada

As **funções** são classificações das finalidades gerais das ações governamentais. Para cada função, a norma estabelece um grupo de **subfunções**, que servem para caracterizar finalidades específicas dessas ações. Uma subfunção, entretanto, não se presta apenas a caracterizar a especificidade de uma ação no âmbito exclusivo de sua função original. Devido à complexidade da ação governamental e, ao mesmo tempo, da necessidade de precisar melhor sua classificação, a legislação permite correlacionar as **subfunções** com qualquer função.

Como exemplo, sabemos que é possível ter ações voltadas para a informatização tanto no âmbito da saúde, quanto no da educação. Desse modo, podemos ter a **subfunção 126 "Tecnologia da Informação"**, originalmente vinculada à função Administração, aparecendo nas seguintes classificações, respectivamente conforme os exemplos: **Função 10 – Saúde/ 126 "Tecnologia da Informação"** e **Função 12 – Educação/ 126 "Tecnologia da Informação"**. Essa possibilidade de uso das subfunções se chama **subfunção cruzada**.



Onde encontrar as bases de dados

SIGA POR AQUI

Para conseguir a **Base Orçamento Anual**, procure o livro publicado da *Lei do Orçamento Anual* com seus quadros anexos. Já para conseguir a **Base Execução Orçamentária**, solicite, na Secretaria da Fazenda ou de Planejamento, a emissão do demonstrativo para o período determinado que denominamos de *Relatório de Execução Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades* (RexO). Ele é o *Relatório Resumido de Execução Orçamentária* publicado bimestralmente, com alterações que discriminam dotação inicial, despesas empenhadas, liquidadas e pagas para o período solicitado.

seqüência, de modo que os primeiros dígitos indicam o órgão e a unidade orçamentária, seguidos da função e subfunção, e os últimos algarismos representam o elemento de despesa acompanhado do código da fonte de recursos. Na última linha do Quadro, observa-se um exemplo de classificação funcional-programática com a respectiva interpretação dos códigos. No Quadro 9, encontra-se uma breve amostra da diferença de quantidade de dígitos na classificação funcional-programática entre o estados de São Paulo e o do Ceará e o município de Fortaleza. Para mais exemplos de interpretação da classificação, consulte o Anexo III "Lendo o Orçamento".



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no Art. 91 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no Art. 5º, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelo código "99.999.9999.xxxx.xxxx", no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o "x" representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento."

Portaria nº 163/2001, art. 8º

QUADRO 5

SIMULAÇÃO DO QUADRO DEMONSTRATIVO DE DESPESAS - QDD

ÓRGÃO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO · UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

ESPECIFICAÇÃO PROJETOS E ATIVIDADES (*)	CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA										VALOR (R\$)	
	FUN	SUBF	PRG	ID	P/A	F	C	GD	M	ED	PARCIAL	TOTAL
Administração da ação educacional												
Desenvolvimento profissional e valorização do educador												

Fonte: (*) Títulos de projetos/atividades simulados. Variam de município para município. Normalmente, a classificação funcional-programática é apresentada como uma seqüência de dígitos sem a distinção dos códigos a que se refere. Pode haver alteração na ordem sequencial dos códigos apresentada nessa simulação ou mesmo a inclusão de outros. – FUN: Código da Função; SUBF: Código da Subfunção; PRG: Código do Programa; ID: Código Identificador de Projeto ou Atividade; P/A: Número de Ordem do Projeto ou da Atividade; F: Código da Fonte de Receita; C: Código da Categoria Econômica de Despesa; GD: Código do Grupo de Despesa; M: Código da Modalidade de Aplicação; ED: Código do Elemento de Despesa; PARCIAL: Valor autorizado para o elemento de despesa; TOTAL: Valor total autorizado para o projeto/atividade

QUADRO 6

MODELO DEMONSTRATIVO DE DESPESAS POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO

PERÍODO: MÊS aa/ANO bb – MÊS nn/ANO bb

FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (LEI APÓS VETOS) (A)	CRÉDITOS ADICIONAIS (B)	DOTAÇÃO AUTORIZADA (LEI + CRÉDITOS) (C)=(A)+(B)	DESPESAS EMPENHADAS (D)	DESPESAS LIQUIDADAS (E)	DESPESAS PAGAS (F)	DESPESAS PAGAS S/ AUTORIZADO (G)=(F)/(C) (%)
01 – Legislativa							
02 – Judiciária							
03 - Essencial à Justiça							
04 - Administração							
05 - Defesa Nacional							
06 - Segurança Pública							
07 - Relações Exteriores							
08 - Assistência Social							
09 - Previdência Social							
10 – Saúde							
11 - Trabalho							
12 - Educação							
13 – Cultura							
14 - Direitos da Cidadania							
15 - Urbanismo							
16 – Habitação							
17 – Saneamento							
18 - Gestão Ambiental							
19 - Ciência e Tecnologia							
20 - Agricultura							
21 - Organização Agrária							
22 - Indústria							

OBS: As subfunções devem ser discriminadas abaixo das respectivas funções.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Secretaria do Tesouro Nacional/STN

(A) Dotação Inicial – Lei após Vetos: montante de recursos orçamentários alocados na LOA publicada, após os vetos do Prefeito ou Governador, conforme o caso;

(B) Créditos Adicionais: montante de recursos agregados ou reduzidos da LOA, em virtude de créditos adicionais suplementares ou especiais, durante o exercício financeiro;

(C) Dotação Autorizada – Lei mais/menos Créditos: consiste na Dotação Inicial acrescida das variações (para maior ou para menor) ocorridas no montante de recursos alocados na LOA a uma determinada funcional-programática ao longo do exercício em razão de créditos adicionais;

(D) Despesas Empenhadas: Créditos orçamentários para os quais houve emissão de empenho, estando, assim, comprometidos para a cobertura de despesas com aquisição de bens ou serviços prestados;

(E) Despesas Liquidadas: Créditos orçamentários prontos para pagamento em razão do reconhecimento por parte da Administração Pública de que o bem/serviço foi entregue ou prestado;

(F) Despesas Pagas: Pagamentos realizados em favor do fornecedor/prestador devido a um bem entregue ou serviço prestado;

(G) Valores Pagos sobre Autorizada(%): Percentual de real comprometimento dos créditos orçamentários autorizados em razão de pagamentos por bens e serviços.

QUADRO 7

MODELO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ÓRGÃO, PROJETO E ATIVIDADES PERÍODO: MÊS aa/ANO bb MÊS nn/ANO bb - ÓRGÃO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: SECR. DE EDUCAÇÃO

ESPECIFICAÇÃO (PROJETOS E ATIVIDADES)*	DOTAÇÃO INICIAL (LEI APÓS VETOS) (A)	CRÉDITOS ADICIONAIS (B)	DOTAÇÃO AUTORIZADA (LEI + CRÉDITOS) (C) = (A) + (B)	DESPESAS EMPENHADAS (D)	DESPESAS LIQUIDADAS (E)	DESPESAS PAGAS (F)	DESPESAS PAGAS S/ AUTORIZADO (G) = (F)/(C) (%)
Administração da ação educacional							
Desenvolvimento profissional e valorização do educador							

* Títulos de projetos/atividades simulados. Variam de município para município porque não são padronizados.

QUADRO 8

ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA REFERÊNCIA UNIÃO (*)

Tipo	FUNCIONAL			PROGRAMÁTICA		DAS DESPESAS				
	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	IDENTIFICADOR	NUMERAÇÃO DO PROJETO E DA ATIVIDADE	FONTE DE RECURSOS	CATEGORIA ECONÔMICA	GRUPO DE DESPESAS	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ELEMENTO DE DESPESA
Variáveis										
Número De Dígitos	2 dígitos	3 dígitos	4 dígitos (Em prefeituras e estados, varia entre 2 a 3 dígitos)	Número ímpar (1, 3, 5 ou 7) indica projeto e par (2, 4, 6 ou 8) indica atividade; zero (0) indica operação especial (Em prefeituras e estados, costuma-se usar 1, 2 e 3 respectivamente para projeto, atividade e operação especial)	Numeração sequencial normalmente de 3(três) dígitos (de 001 a 999)	3 dígitos definidos pelo ente público	1 dígito: Código (3) indica Despesa Corrente e código (4) indica Despesa de Capital	1 dígito	2 dígitos	2 dígitos
Ex.	08	243	0070	2	556	100	3	3	40	30
Tradução	Assistência Social	Assistência à Criança e ao Adolescente	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	Atividade	É a atividade de número 556-Serviços de Proteção Sócio-assistencial à Infância e Adolescência	Recursos do Tesouro/ Recursos Ordinários	Despesa Corrente	Outras Despesas Correntes	Transferências a Municípios	Material de Consumo

(*) Exclui classificação institucional e a classificação própria referente à Esfera Orçamentária, Localizador do Gasto, Identificador de Operação de Crédito - IDOC, Identificador de Uso - IDUSO, Identificador de Resultado Primário

QUADRO 9

CÓDIGOS DA FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA EM ENTES PÚBLICOS SELECIONADOS

VARIÁVEL	SAÚDE		
	ESTADO DE SÃO PAULO	ESTADO DO CEARÁ	MUNICÍPIO DE FORTALEZA
ÓRGÃO OU UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2 dígitos	2 dígitos	2 dígitos
UNIDADE DE DESPESA	3 dígitos	6 dígitos	3 dígitos
CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA	13 dígitos	15 dígitos:	17 dígitos
Função	2 dígitos	2 dígitos	2 dígitos
Subfunção	3 dígitos	3 dígitos	3 dígitos
Programa	4 dígitos	3 dígitos	4 dígitos
Projeto/Atividade	4 dígitos	projeto/atividade: 5 dígitos macrorregião (total de 9): 2 dígitos	ação: 4 dígitos localização: 4 dígitos

CAPÍTULO 4

CALCULE

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

FASE DA
SELEÇÃO
FUNCIONAL





Com os dados nas mãos e sabendo fazer a leitura correta da classificação funcional, você pode partir para o cálculo do Orçamento Criança e Adolescente. Se você pretende seguir a recomendação da Metodologia do OCA, que sugere a combinação da Fase da Seleção Funcional, na qual a apuração começa a partir da seleção de funções e subfunções do orçamento, e prossegue com a Seleção Direta, siga as orientações abaixo. Caso você opte pela Fase da Seleção Direta, analisando cada projeto/atividade, então vá para o Capítulo 5 "Calcule o Orçamento Criança e Adolescente – Fase da Seleção Direta".

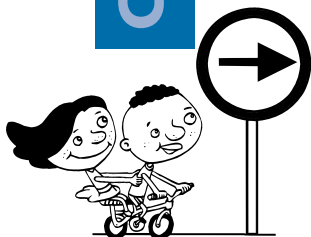
4.1. APURANDO A PARTIR DA SELEÇÃO FUNCIONAL

Uma vez de posse da base de dados escolhida (veja Capítulo 3) e sabendo ler a classificação funcional-programática, chegou a hora de fazer a apuração do Orçamento Criança e Adolescente. Você pode seguir os passos da Fase da Seleção Direta, indicada para quem possui grande domínio da temática orçamentária e da realidade político-administrativa analisada. Se for assim, vá direto para o Capítulo 5.

Caso você deseje realizar a apuração começando pela Fase da Seleção Funcional, siga as orientações a seguir. Basicamente, nesta fase, você identificará e selecionará as ações segundo funções e subfunções previamente indicadas pela Metodologia do OCA. Depois, deverá seguir a Fase da Seleção Direta para chegar ao OCA.

Para viabilizar a Fase da Seleção Funcional, a Metodologia do OCA apresenta a correlação das funções e subfunções com as áreas e subáreas de atuação do Orçamento Criança e Adolescente, conforme mostra o Quadro 10. Ela foi feita para facilitar a interpretação quanto à correspondência mais lógica e provável entre ambas, pois cada ente público tem a liberdade para classificar funcionalmente seus projetos/atividades, não havendo uma vinculação padronizada entre as áreas e subáreas com a função/subfunção. Por isso, é possível que, para alguns entes, essa correlação apresente algumas diferenças. Entretanto, tal possibilidade é pequena, devido à própria generalidade da classificação funcional. Além disso, caso ocorra, é também verificável, a partir das orientações complementares da Seleção Direta.

Conhecidas as justificativas da correlação entre as funções e subfunções orçamentárias e as áreas e subáreas do OCA, conforme descrição na seção 4.2., você pode realizar com segurança a Seleção Funcional. Para tanto, de posse do Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) (Base Orçamento Anual) ou do Relatório de Execu-



Como fazer o cálculo proporcional do orçamento não exclusivo

SIGA POR AQUI

Para o cálculo do orçamento não exclusivo pelo número de crianças de seu município (proporcionalidade de crianças), faça o seguinte:

- Obtenha as informações sobre o total da população (poptotal) e a quantidade de crianças (criançastotal) em seu município/Estado no IBGE;
- Realize o cálculo a seguir: valor apurado do OCA x (criançastotal ÷ poptotal)

Lembre-se que se tiver estatísticas mais apropriadas do que a razão populacional para realizar o cálculo da proporcionalidade, a mais exata deverá ser usada.

ção Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades (RexO) (Base Execução Orçamentária), você deve, então, identificar e selecionar os projetos/atividades classificados nas funcionais-programáticas, como mostra a Planilha Modelo para o Cálculo do Orçamento Criança e Adolescente (Quadro 11).

Para que o seu trabalho seja produtivo, faça uma cópia do Quadro 11, deixando em branco a coluna (E) Funcional Programática. Nessa parte, você deve registrar os projetos e as atividades selecionados de modo a criar um arquivo para posterior conferência e avaliação. Lembre-se de escrever o título das ações levantadas, pois eles serão importantes para dar consistência. Visite também o site www.orcamentocrianca.org.br para obter outros subsídios para seu levantamento.

Uma vez obtidos os valores, basta somá-los para encontrar o OCA do seu município ou estado. Nesse sentido, utilize o modelo da Tabela 1 "Modelo para Totalização do Orçamento Criança e Adoles-

cente/Seleção Funcional" para lançar os valores obtidos a partir do Quadro 11. Lembre-se de registrar na coluna (B) o tipo do valor apurado (orçado, empenhado, liquidado ou pago). Na coluna (C) "Composição", proceda ao cálculo percentual de cada parcela em relação às Despesas Totais do Orçamento Criança e Adolescente, conforme indicado no box "Como Fazer o Cálculo Proporcional do Orçamento Não Exclusivo".

4.2. CORRELAÇÃO DAS FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES

Para que a correlação sintetizada no Quadro 10 seja mais bem compreendida, mostramos a seguir as principais considerações que orientaram a escolha das funções e subfunções para representar as áreas e subáreas destacadas em cada esfera prioritária de ação.

I – SAÚDE: coberta pelas funções orçamentárias saúde, saneamento e habitação da seguinte forma:

PASSOS PARA A FASE DA SELEÇÃO FUNCIONAL

PASSO 1

Escolha com qual base de dados vai trabalhar (Base Orçamento Anual ou Base Execução Orçamentária) para poder selecionar o demonstrativo entre aqueles indicados nas colunas (C) ou (D) do Quadro 11.

PASSO 2

Escolha com que tipo de valor vai trabalhar: valor orçado, valor empenhado, valor liquidado ou valor pago e anote na coluna (G) do Quadro 11.

PASSO 3

Identifique, em cada órgão (Secretarias de Saúde, de Educação, de Ação Social ou equivalentes), os projetos/atividades cuja classificação funcional-programática contenha as funções/subfunções indicadas na coluna (E) do Quadro 11 para todas áreas e subáreas (coluna (A)), agregando-as separadamente.

PASSO 4

Calcule as demais funções indicadas (Saneamento, Habitação, Cultura e Desporto e Lazer), identificando, no demonstrativo para cada órgão pertinente (Secretaria de Obras ou de Serviços Urbanos ou ainda de Administração, Secretaria de Cultura e Esporte ou equivalente), os projetos/atividades cuja classificação funcional-programática contenha as funções/subfunções indicadas na coluna (E).

PASSO 5

Faça o cálculo da proporcionalidade pelo número de crianças no município para as funcionais indicadas como "NEx" na coluna (F) "Tipo de OCA", por se tratar de orçamento não exclusivo.

PASSO 6

Lance os valores obtidos na Tabela 1 "Modelo para Totalização do Orçamento Criança e Adolescente/Seleção Funcional" para consolidar a apuração do OCA.

FUNÇÃO 10 – Saúde: em virtude de não ser possível identificar precisamente o que se destina à criança e ao adolescente por via das subfunções e, portanto, constituírem benefícios indiretos para eles, considera-se o valor proporcional da função, envolvendo tanto as subfunções próprias (códigos 301 a 306), quanto as subfunções cruzadas (isto é, pertencentes a outras funções e vinculadas à *Saúde*), especialmente as correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131) que estiverem sob essa função.

FUNÇÃO 17 – Saneamento: considera-se somente o valor das subfunções próprias (códigos 511 e 512), havendo a possibilidade de inclusão da subfunção cruzada *Infra-estrutura Urbana* (código 451); para as subáreas *Abastecimento de Água e Coleta de Lixo*, indica-se a apuração da subfunção cruzada *Serviços Urbanos* (código 452), registrando-se a possibilidade delas serem classificadas também nos códigos 551 e 512 ou ainda sob a funções *Administração* (código 04), *Urbanismo* (código 15) ou *Gestão Ambiental* (código 18) nas subfunções mencionadas; trata-se de orçamento não exclusivo sujeito à proporcionali-



Como foi definido o que entra como orçamento não exclusivo

TEMPO NUBLADO

A seleção de áreas e ações que devem integrar o *Orçamento Criança e Adolescente* foi feita a partir dos documentos *Um Mundo para as Crianças e Pacto pela Paz*. A partir dessa base, foram definidas quais delas devem ser consideradas não exclusivas, visando conferir maior realismo à apuração. Nessa perspectiva, foram identificadas como ações voltadas para adultos, a serem consideradas integralmente, apenas o *Combate à Mortalidade Materna* e a

Alfabetização de Adultos. Por sua vez, para a Seleção Funcional, optou-se por considerar as subfunções 126 – *Tecnologia da Informação* e 128 – *Formação de Recursos Humanos* como exclusivas somente na área 2 – *Educação*. De qualquer modo, vale a regra geral: se você tiver informações para considerar como parte do Orçamento Exclusivo ou Não Exclusivo, independentemente das orientações básicas da Metodologia, vá em frente e classifique corretamente.

dade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município ou estado.

FUNÇÃO 16 – Habitação: considera-se somente o valor das subfunções próprias (códigos 481 e 482) mais a subfunção cruzada *Infra-estrutura Urbana* (código 451), caso apareça sob essa função; orçamento não exclusivo sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município ou estado.

II – EDUCAÇÃO: coberta pelas funções orçamentárias *Educação, Cultura e Desporto e Lazer* da seguinte forma:

FUNÇÃO 12 – Educação: em virtude dessas despesas beneficiarem diretamente a criança e o adolescente em suas diversas fases de crescimento, com exceção das despesas com Ensino Superior, considera-se o valor total da função, envolvendo tanto as subfunções próprias (códigos 361 a 365); mais as subfunções cruzadas *Formação de Recursos Humanos* (código 128), *Assistência à Criança e ao Adolescente* (código 243), *Alimentação e Nutrição* (código 306), *Assistência aos Povos Indígenas* (código 423) e *Transportes Especiais* (código 785); as despesas correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131), caso apareçam sob essa função, são consideradas orçamento não exclusivo sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município ou estado.

FUNÇÃO 13 – Cultura: considera-se somente o valor da subfunção própria *Diffusão Cultural* (código 392); orçamento não exclusivo sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município ou estado; possibilidade de classificação das subfunções mencionadas como subfunções cruzadas sob a função *Assistência Social* (código 08) ou de classificação das ações em subfunções da *Assistência Social* na função *Desporto e*



Lazer (códigos 243 e 244) – nesses casos, não se trata de orçamento não exclusivo devido à condição de identificação do objetivo da ação.

FUNÇÃO 13 – Desporto e Lazer: considera-se somente o valor das subfunções próprias *Desporto Comunitário* (código 812) e *Lazer* (código 813); orçamento não exclusivo sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município ou estado; possibilidade de classificação das subfunções mencionadas como subfunções cruzadas sob a função *Assistência Social* (código 08) ou de classificação das ações em subfunções (códigos 243 e 244) da *Assistência Social* na função *Desporto e Lazer* – nesses casos, não se trata de orçamento não exclusivo devido à condição de identificação do objetivo da ação.

III – ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DE CIDADANIA: coberta pelas funções orçamentárias *Assistência Social e Direitos da Cidadania* da seguinte forma:

FUNÇÃO 08 – Assistência Social: à exceção da subfunção 243 – *Assistência à Criança e ao Adolescente*, consideram-se as demais, por constituírem benefícios indiretos para as crianças e os adolescentes, pelo valor proporcional ao número de crianças, envolvendo tanto as subfunções próprias (códigos 242 a 244); as subfunções cruzadas *Empregabilidade* (código 333), *Fomento ao Trabalho* (código 334), *Ensino Profissional* (código 363), *Transferências* (código 845) e *Assistência aos Povos Indígenas* (código 423), quanto àquelas correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131), caso apareçam sob essa função; há a possibilidade das ações de qualificação, capacitação e educação profissional, assim como as de geração de renda serem classificadas sob a função *Trabalho* (código 11) com as subfunções 363, 333 e 334. Já as ações de transferência de renda às famílias podem aparecer, sobretudo nos estados, classificadas na função *Direitos da Cidadania* (código 14) com a subfunção 845.

FUNÇÃO 14 – Direitos da Cidadania: à exceção da subfunção 243 *Assistência à Criança e ao Adolescente*, consideram-se orçamento não exclusivo, sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município ou estado, todas as subfunções próprias (códigos 421 a 423) e outras cruzadas que possam aparecer, sobretudo aquelas referentes a

ações de transferência de renda às famílias, especialmente nos estados, classificadas nessa função na subfunção cruzada *Transferências* (código 845) ou *Outros Encargos Especiais* (código 846); devem ser *excetuadas* as despesas correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131), caso apareçam sob essa função.

QUADRO 10

CORRELAÇÃO ENTRE ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

1. SAÚDE		
FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES	ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	OBSERVAÇÃO
10 – Saúde 301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição	1.1. Combate à Mortalidade na Infância e Materna 1.2. Promoção da Saúde 1.3. Desnutrição 1.6. Suporte Profilático/Terapêutico 1.7. Controle de Doenças e Agravos 1.8. Combate ao HIV/AIDS	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
10 – Saúde 571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	1.9. Pesquisas	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
17 – Saneamento 511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano 451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos	1.4. Saneamento <ul style="list-style-type: none"> • Esgotamento Sanitário • Saneamento • Abastecimento de Água • Coleta de Lixo 	Possibilidade de classificação do Abastecimento de Água e da Coleta de Lixo como 452 - Serviços Urbanos ou nas funções Administração, Urbanismo ou Gestão Ambiental;
16 – Habitação 481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana 451 – Infraestrutura Urbana	1.5. Habitação	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
10 – Saúde 121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 126 – Tecnologia da Informação 128 – Formação de Recursos Humanos 131 – Comunicação Social	1.10. Atividades Administrativas	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças. Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.

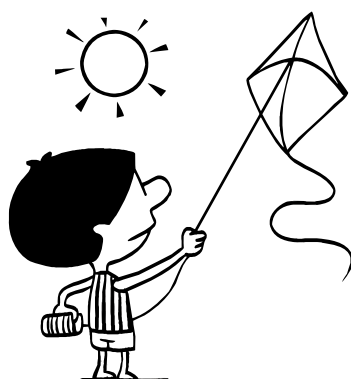


Procure sempre a prefeitura

TEMPO BOM

Para permitir a coerência de seu cálculo, procure sempre que possível o órgão responsável na Secretaria de Planejamento ou de Fazenda, a fim de confirmar o realismo da correlação entre funções/subfunções (Quadro 10) para o município ou estado que estiver sendo analisado.

CORRELAÇÃO ENTRE ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO



O que incluir e o que excluir do cálculo

TEMPO BOM

Você sabe que as funções e subfunções não guardam perfeita correspondência com as áreas de atuação do Orçamento Criança e Adolescente. Por diversas vezes, você certamente ficará na dúvida sobre o que incluir ou excluir na apuração. A regra é simples: inclua o que você tiver certeza que se destina à proteção e à promoção da criança e do adolescente. Exclua o que não tiver essa função.

2. EDUCAÇÃO

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES	ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	OBSERVAÇÃO
12 – Educação 126 – Tecnologia da Informação 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 423 – Assistência aos Povos Indígenas 785 – Transportes Especiais 845 – Transferências	2.1. Educação Infantil 2.2. Ensino Fundamental 2.3. Ensino Médio 2.4. Alfabetização de Jovens e Adultos 2.5. Educação Especial 2.6. Ações de Impossível Desagregação 2.8. Combate à Evasão Escolar 2.9. Material Didático e Transporte Escolar	Orçamento Exclusivo: função considerada na integralidade. A subfunção 845 - Transferências poderá aparecer especialmente em Estados, referindo-se a repasses para Municípios.
12 – Educação 128 – Formação de Recursos Humanos	2.10. Capacitação e Qualificação de Professores	Orçamento Exclusivo: função considerada na integralidade. No caso de Estados, deve ser considerada a possibilidade da existência de Ensino Superior, que deve ser excluído proporcionalmente dessas despesas.
12 – Educação 306 – Alimentação e Nutrição	2.7. Alimentação Escolar	Orçamento Exclusivo: função considerada na integralidade.
13 – Cultura 392 – Difusão Cultural	2.11. Difusão Cultural	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças. Possibilidade de classificação da subfunção sob a função Assistência Social.
27 - Desporto e Lazer 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer	2.12. Desporto e Lazer	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças. Possibilidade de classificação das subfunções sob a função Assistência Social.
12 – Educação 571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	2.13. Pesquisas	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
12 – Educação 121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 131 – Comunicação Social	2.14. Atividades Administrativas	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças. No caso de Estados, deve ser considerada a possibilidade da existência de Ensino Superior, que deve ser excluído proporcionalmente dessas despesas, antes do cálculo proporcional pela população de crianças.

CORRELAÇÃO ENTRE ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA		
FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES	ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	OBSERVAÇÃO
14 - Direitos da Cidadania 421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 845 – Transferências 846 – Outros Encargos Especiais	3.1. Sistema de Garantia de Direitos <ul style="list-style-type: none"> • Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes • Criança/Adolescente em Conflito com a Lei • Conselhos Tutelares 	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças, exceto no caso da Subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente. Possibilidade de classificação das ações de Qualificação e Capacitação Profissional, Educação Profissional e Geração de Renda na função 11 – Trabalho.
08 - Assistência Social 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 363 – Ensino Profissional 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho 423 – Assistência aos Povos Indígenas 845 – Transferências	3.2. Exploração Sexual 3.3. Trabalho Infantil <ul style="list-style-type: none"> • Erradicação do Trabalho Infantil • Qualificação e Capacitação Profissional • Educação Profissional 3.4. Assistência Social <ul style="list-style-type: none"> • Assistência à Criança e ao Adolescente • Geração de Renda 3.5. Transferência de Renda às Famílias	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
08 - Assistência Social 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 244 – Assistência Comunitária 423 – Assistência aos Povos Indígenas	3.4. Assistência Social <ul style="list-style-type: none"> • Assistência Comunitária 	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
08 - Assistência Social 571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	3.6. Pesquisas	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças.
08 - Assistência Social 121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 126 – Tecnologia da Informação 128 – Formação de Recursos Humanos 131 – Comunicação Social	3.7. Atividades Administrativas	Orçamento Não Exclusivo, devendo ser considerado proporcionalmente à população de crianças, exceto no caso da Subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente. Possibilidade da existência de programa de Transferência de Renda às Famílias.

QUADRO 11

PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL – ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

1. SAÚDE						
ÁREAS E SUBÁREAS (A)	FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES (B)	BASE DE DADOS		FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA (E)	TIPO DE OCA (F)	VALOR (G)
		ORC. (C)	EX. OR. (D)			
10 – Saúde						
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	• 301 - Atenção Básica	QDD	RExO	00uuu.10.301.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	QDD	RExO	00uuu.10.302.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 303 - Suporte Profilático e Terapêutico	QDD	RExO	00uuu.10.303.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 304 - Vigilância Sanitária	QDD	RExO	00uuu.10.304.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 305 - Vigilância Epidemiológica	QDD	RExO	00uuu.10.305.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 306 - Alimentação e Nutrição	QDD	RExO	00uuu.10.306.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
PESQUISAS	• 571 - Desenvolvimento Científico	QDD	RExO	00uuu.10.571.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	QDD	RExO	00uuu.10.572.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	QDD	RExO	00uuu.10.573.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	• 121 – Planejamento e Orçamento	QDD	RExO	00uuu.10.121.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 122 – Administração Geral	QDD	RExO	00uuu.10.122.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 123 - Administração Financeira	QDD	RExO	00uuu.10.123.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 124 – Controle Interno	QDD	RExO	00uuu.10.124.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 126 -Tecnologia da Informação	QDD	RExO	00uuu.10.126.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 128 – Formação de Recursos Humanos	QDD	RExO	00uuu.10.128.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 131 – Comunicação Social	QDD	RExO	00uuu.10.131.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	17 – Saneamento					
	• 511 - Saneamento Básico Rural	QDD	RExO	00uuu.17.511.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 512 - Saneamento Básico Urbano	QDD	RExO	00uuu.17.512.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 451 - Infraestrutura Urbana	QDD	RExO	00uuu.17.451.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 452 - Serviços Urbanos	QDD	RExO	00uuu.17.452.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	16 – Habitação					
	• 481 - Habitação Rural	QDD	RExO	00uuu.16.481.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 482 - Habitação Urbana	QDD	RExO	00uuu.16.482.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
2. EDUCAÇÃO						
12 – Educação						
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	• 126 -Tecnologia da Informação	QDD	RExO	00uuu.12.126.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 361 - Ensino Fundamental	QDD	RExO	00uuu.12.361.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 362 - Ensino Médio	QDD	RExO	00uuu.12.362.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 363 - Ensino Profissional	QDD	RExO	00uuu.12.363.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 365 - Educação Infantil	QDD	RExO	00uuu.12.365.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 366 - Educação de Jovens e Adultos	QDD	RExO	00uuu.12.366.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 367 - Educação Especial	QDD	RExO	00uuu.12.367.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	QDD	RExO	00uuu.12.243.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 423 – Assistência aos Povos Indígenas	QDD	RExO	00uuu.12.423.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 785 - Transportes Especiais	QDD	RExO	00uuu.12.785.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 128 - Formação de Recursos Humanos	QDD	RExO	00uuu.12.128.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 306 - Alimentação e Nutrição	QDD	RExO	00uuu.12.306.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	PESQUISAS	• 571 - Desenvolvimento Científico	QDD	RExO	00uuu.12.571.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx
• 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia		QDD	RExO	00uuu.12.572.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
• 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		QDD	RExO	00uuu.12.573.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	• 121 – Planejamento e Orçamento	QDD	RExO	00uuu.12.121.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 122 – Administração Geral	QDD	RExO	00uuu.12.122.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 123 - Administração Financeira	QDD	RExO	00uuu.12.123.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	

CONT. QUADRO 11

PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

2. EDUCAÇÃO (CONTINUAÇÃO)

ÁREAS E SUBÁREAS (A)	FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES (B)	BASE DE DADOS		FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA (E)	TIPO DE OCA (F)	VALOR (G)
		ORÇ.(C)	EX. O R. (D)			
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	• 124 – Controle Interno	QDD	RExO	00uuu.12.124.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 131 – Comunicação Social	QDD	RExO	00uuu.12.131.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	13 – Cultura					
	• 392 - Difusão Cultural	QDD	RExO	00uuu.13.392.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	27 – Desporto e Lazer					
	• 812 – Desporto Comunitário	QDD	RExO	00uuu.27.812.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 813 - Lazer	QDD	RExO	00uuu.27.813.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA

ÁREAS E SUBÁREAS (A)	FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES (B)	ORÇ.(C)	EX. O R. (D)	FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA (E)	TIPO DE OCA (F)	VALOR (G)
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	08 – Assistência Social					
	• 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	QDD	RExO	00uuu.08.243.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 244 - Assistência Comunitária	QDD	RExO	00uuu.08.244.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 363 - Ensino Profissional	QDD	RExO	00uuu.08.363.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 333 - Empregabilidade	QDD	RExO	00uuu.08.333.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 334 - Fomento ao Trabalho	QDD	RExO	00uuu.08.334.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 845 – Transferências	QDD	RExO	00uuu.08.845.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 423 – Assistência aos Povos Indígenas	QDD	RExO	00uuu.08.423.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 242 - Assistência ao Portador de Deficiência	QDD	RExO	00uuu.08.242.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	PESQUISAS	• 571 - Desenvolvimento Científico	QDD	RExO	00uuu.08.571.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx
• 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia		QDD	RExO	00uuu.08.572.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
• 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		QDD	RExO	00uuu.08.573.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	• 121 – Planejamento e Orçamento	QDD	RExO	00uuu.08.121.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 122 – Administração Geral	QDD	RExO	00uuu.08.122.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 123 - Administração Financeira	QDD	RExO	00uuu.08.123.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 124 – Controle Interno	QDD	RExO	00uuu.08.124.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 126 -Tecnologia da Informação	QDD	RExO	00uuu.08.126.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 128 – Formação de Recursos Humanos	QDD	RExO	00uuu.08.128.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 131 – Comunicação Social	QDD	RExO	00uuu.08.131.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
PRINCIPAIS ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO	12 – Direitos da Cidadania					
	• 421 - Custódia e Reintegração Social	QDD	RExO	00uuu.12.421.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	QDD	RExO	00uuu.12.422.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	QDD	RExO	00uuu.12.243.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	Ex	
	• 423 – Assistência aos Povos Indígenas	QDD	RExO	00uuu.08.423.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 845 - Transferências	QDD	RExO	00uuu.12.845.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 846 - Outros Encargos Especiais	QDD	RExO	00uuu.12.846.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	
	• 813 - Lazer	QDD	RExO	00uuu.12.813.PPPP.i.ppp.ftr.XY.ma.ed	NEx	

ABREVIATURAS DO QUADRO 11

• QDD = Quadro Demonstrativo de Despesas
 • RExO = Relatório de Execução Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada, liquidada e paga
 • Ex = Orçamento Exclusivo
 • NEx = Orçamento Não Exclusivo sujeito à

proporcionalidade do número de crianças
 • 00uuu.FF.sss.PPPP.i.ppp.ftr.Xy.ma.ed. = Códigos da funcional-programática
 OO = Órgão
 uuu = Unidade
 FF = Função
 Sss = Subfunção
 PPPP = Programa

i = Identificador de projeto, atividade ou operação especial
 ppp = Número do projeto/atividade/operação especial
 ftr = Fonte de Recursos
 X = Categoria Econômica da Despesa
 Y = Grupo de Despesa
 ma = Modalidade de Aplicação
 ed = Elemento de Despesa

TABELA 1

MODELO PARA TOTALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO
CRIANÇA MUNICÍPIO/ESTADO XXXX
SELEÇÃO FUNCIONAL

ESFERAS DE AÇÃO PRIORITÁRIAS E FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS (A)	ORÇAMENTO CRIANÇA	
	VALOR* (R\$) (B)	COMPOSIÇÃO (%) (C)
SAÚDE		
Despesas Totais com Saúde, Saneamento e Habitação		
• Saúde		
• Principais áreas e subáreas de atuação	B1	C1
• Pesquisas	B2	C2
• Atividades administrativas	B3	C3
• Saneamento	B4	C4
• Habitação	B5	C5
EDUCAÇÃO		
Despesas Totais com Educação, Cultura, Esporte e Lazer		
• Educação		
• Principais áreas e subáreas de atuação	B6	C6
• Pesquisas	B7	C7
• Atividades administrativas	B8	C8
• Cultura	B9	C9
• Desporto e Lazer	B10	C10
ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DE CIDADANIA		
Despesas Totais com Proteção Social		
• Assistência Social		
• Principais áreas e subáreas de atuação	B11	C11
• Pesquisas	B12	C12
• Atividades Administrativas	B13	C13
• Direitos de Cidadania	B14	C14
ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE		
DESPESAS TOTAIS	(D)	100,00

* Indicar o tipo de valor apurado: orçado, empenhado, liquidado ou pago.

OBSERVAÇÃO: Para o cálculo dos percentuais da coluna (C) – Composição, siga a seguinte fórmula:

- Valor de cada Item - Valor da Coluna (B) = B1-14
- Valor percentual de cada Item - Percentual da Coluna (C) = C1-14
- Valor Total do OCA = número encontrado em (D)
- Fórmula de cálculo do percentual: $C1-14 = (B1-14 / (D) - 1) \times 100$

CAPÍTULO 5

CALCULE

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

FASE DA
SELEÇÃO
DIRETA





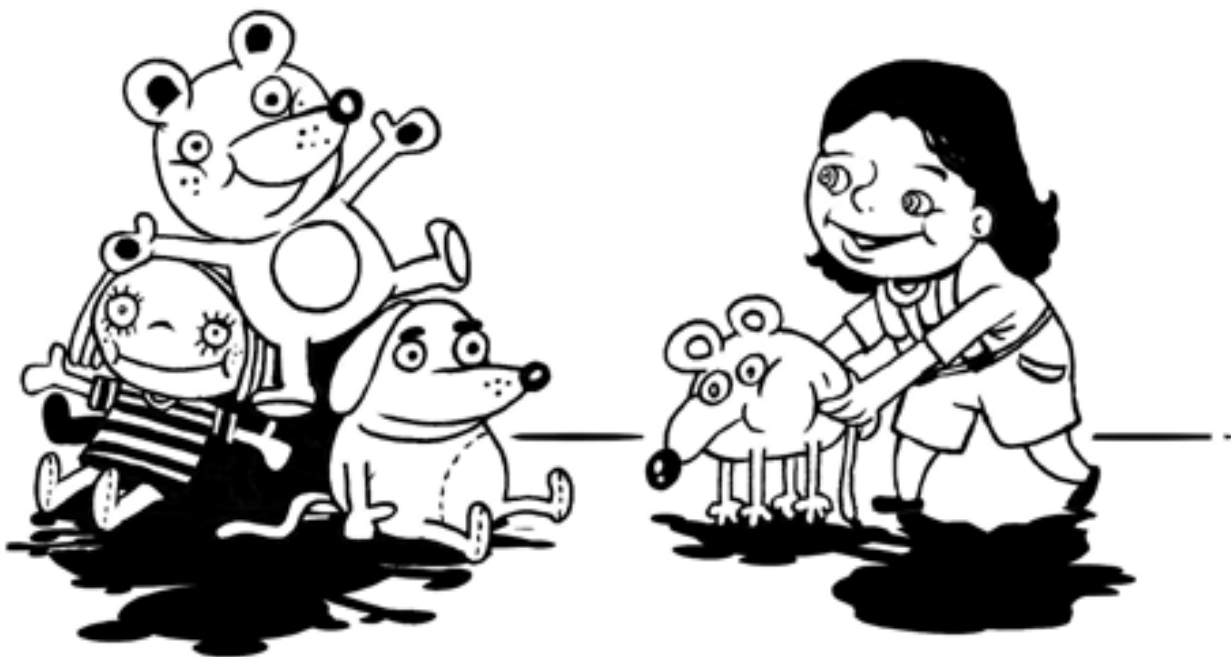
Uma vez processada a Fase da Seleção Funcional do Orçamento Criança e Adolescente, você deve prosseguir tornando consistentes as informações obtidas a partir da análise direta dos projetos/atividades selecionados. Caso detenha maior domínio sobre finanças e políticas públicas, você pode apurar o OCA diretamente a partir da interpretação dos projetos e atividades dos orçamentos.

5.1. APURANDO A PARTIR DA SELEÇÃO DIRETA

No capítulo anterior, foram apresentadas as orientações para apurar o *Orçamento Criança e Adolescente* a partir da classificação funcional-programática correlacionada com as áreas e subáreas de atuação, discriminadas com base nas três esferas prioritárias de ação definidas pela Metodologia do OCA (saúde, educação e assistência social e direitos de cidadania). Com essa Seleção Funcional, a Metodologia oferece condições para os segmentos não especializados realizarem o levantamento preliminar, assim como fornece indicações mais objetivas sobre o conteúdo do OCA que se pretende apreender.

Contudo, a idéia geral do *Orçamento Criança e Adolescente* é muito simples: agregar os gastos públicos em favor da criança e do adolescente. O OCA é a identificação e o agrupamento de ações e despesas do orçamento público que permitem identificar, com clareza e objetividade, a quantidade e a qualidade dos recursos destinados à proteção e ao desenvolvimento da criança. Portanto, a sua apuração pode ser feita por meio da seleção direta do orçamento público das ações (projetos/atividades) que estiverem de acordo com as definições da Metodologia.

Para tanto, é necessário que o analista seja excelente conhecedor da temática orçamentária e da realidade político-administrativa que estiver em análise. Isso porque, conforme já se abordou anteriormente, o orçamento público é uma lei de caráter marcadamente técnico-contábil, que não mostra clara e diretamente a destinação dos recursos por setores sociais nem favorece a leitura das despesas programadas sob o ponto de vista da implementação de políticas públicas. Desse modo, para se extrair as informações necessárias à apuração do *Orçamento Criança e Adolescente* sem correlacionar com critérios previamente estabelecidos como a indicação de classificações funcionais-programáticas selecionadas (Fase da Seleção Funcional), é preciso ser capaz de interpretar o título dos projetos e atividades orçamentários e conhecer sua finalidade. Isso é possível de ser feito, sobretudo por aqueles que lidam diretamente com o orçamento público ou políticas de proteção e promoção da criança e do adolescente.



O levantamento do *Orçamento Criança e Adolescente* exclusivamente a partir da Fase da Seleção Direta exige os demonstrativos orçamentários, seja da base orçamento anual, seja da base execução orçamentária. Embora o levantamento seja conduzido, basicamente, em torno do conhecimento e da interpretação direta do analista, é desejável que, enquanto pesquisar a estrutura de ações do orçamento, tenha à disposição o Quadro 3 "Áreas e Subáreas de Atuação do Orçamento Criança e Adolescente", sobretudo as colunas Área de Atuação e Subárea de Atuação, como referência geral para a seleção e a organização das informações levantadas. Desse modo, o resultado final do levantamento acompanhará em mais detalhes os conteúdos indicados pela Metodologia.

Além disso, a Metodologia recomenda que se elabore um quadro em que as ações e as despesas selecionadas, com os seus respectivos valores, estejam discriminadas por unidade administrativa (secretaria, fundo, autarquia, empresa, fundação etc.). Esse procedimento confere legitimidade ao trabalho, na medida em que constitui um arquivo disponível para divulgação, análise e posterior avaliação por interessados.

5.2. BUSCANDO A CONSISTÊNCIA DA FASE FUNCIONAL

Você realizou a Seleção Funcional e dispõe agora do *Orçamento Criança e Adolescente* apurado preliminarmente, segundo as classificações funcionais-programáticas indicadas para seleção. Como já foi visto, essa fase oferece a vantagem da agilidade e da composição do OCA de acordo com a orientação objetiva da Metodologia. Contudo, também foi observado o risco de se agregar dados não pertinentes ao *Orçamento Criança e Adolescente* ou mesmo de se deixar de fora outros tantos, devido à generalidade da classificação funcional-programática e à inexistência de titulação oficial padronizada de ações. Para sanar esses possíveis problemas, você deve seguir as orientações complementares previstas na Fase da Seleção Direta.

Certamente, ao longo da apuração, aparecem dúvidas sobre o que incluir ou excluir ou, ainda, sobre o que considerar *exclusivo* ou *não exclusivo*. O princípio da Metodologia é incluir o que certamente se destina à proteção e promoção da criança e do adolescente e excluir o que não tem essa função. Nessa fase,

you tem a oportunidade de confirmar de modo sistemático as decisões tomadas, além de controlar a qualidade do levantamento.

Com o resultado da apuração em mãos, sobretudo quando o levantamento já compõe um arquivo com a discriminação dos projetos/atividades, reveja a titulação das ações. A partir desse ponto, verifique:

- (a) A ocorrência de títulos de ações imprecisos ou genéricos: discuta e busque informações complementares que auxiliem na solução da dúvida.
- (b) Compare os títulos selecionados com as áreas e subáreas descritas no Quadro 3: caso avalie que alguma área/subárea de atuação não tenha sido incluída, procure verificar onde possivelmente ela poderia ter sido contemplada ou se realmente não integra o orçamento.

Busque também a consistência de correlações previstas pela própria Metodologia como sujeitas a imprecisões:

- (a) Despesas com Informática: podem ser classificadas na subfunção 126 *Tecnologia da Informação* ou outras. Verifique o verdadeiro projeto/atividade em que foram lançadas e confirme se sua finalidade pode ser realmente considerada como benefício para a criança e o adolescente.
- (b) Despesas com Pessoal: a Metodologia prevê a inclusão de todas essas despesas, como foi abordado na *Seção 1.4*, excluindo as despesas com o pagamento de inativos (aposentados). Em alguns orçamentos, parte dessa despesa como pagamento de vale-transporte, tíquete refeição e recolhimentos previdenciários pode estar registrada em projetos/atividades específicos que não foram inicialmente considerados no Quadro 11. Entretanto, eles devem ser incluídos na apuração.

(c) Despesas com Habitabilidade: para apurar os gastos públicos com as áreas de atuação 1.4. *Saneamento* e 1.5. *Habituação*, a Fase Funcional prevê, entre outras, a seleção das subfunções 451 – *Infra-estrutura* e 452 – *Serviços Urbanos*. Nelas, podem ser classificadas diversas obras e serviços urbanos, que devem ser avaliados em detalhe para se verificar a possibilidade de serem considerados benefícios para a criança e o adolescente. Como despesas promotoras da habitabilidade, também devem ser consideradas as que concorram para a melhoria da acessibilidade, prevenção e proteção de áreas de risco de alagamentos e desabamentos, além daquelas destinadas à regularização fundiária. Em algumas localidades, por exemplo, há controvérsia quanto à pertinência de inclusão de gastos com pavimentação e recapeamento asfáltico, que podem ser aí registrados.

(d) Despesas com Publicidade: essas despesas podem ser classificadas na subfunção 131 – *Comunicação Social*. Entretanto, nem sempre isso ocorre pois, muitas vezes, não estão imediatamente visíveis no orçamento, tampouco discriminadas por órgão ou função (Saúde e Educação, por exemplo). É preciso analisar, sobretudo, as despesas de comunicação de utilidade pública (campanhas educativas, publicações didáticas etc.), para avaliar o quanto realmente beneficiam a criança e o adolescente. Despesas de comunicação institucionais, de modo geral, são de natureza promocional.

É bem possível que, em diversas situações, não haja pleno consenso sobre uma determinada escolha quanto à inclusão ou exclusão de uma determinada ação ou sua classificação como orçamento exclusivo ou não exclusivo. O importante é reunir argumentos para subsidiar a opção. Registre a sua avaliação no campo do Relatório OCA (veja Quadro 14) e mantenha um arquivo das informações levantadas.

CAPÍTULO 6

ANALISE

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE





Uma vez calculado o Orçamento Criança e Adolescente, você deve extrair as conclusões mais completas possíveis sobre as informações que organizou, com o objetivo de utilizá-las a favor da promoção e proteção da criança e do adolescente em seu município ou estado.

6.1. TIPOS DE AVALIAÇÃO

Nos capítulos anteriores, você aprendeu a obter a base de dados necessária à apuração do OCA e a fazer a leitura da classificação funcional-programática, que permite selecionar as ações que devem integrá-lo. Para saber na prática qual a base de dados necessária, porém, você precisa definir que tipo de avaliação pretende realizar.

De forma geral, entendemos que você e sua comunidade devem refletir sobre a possibilidade de abordar a questão do destino de recursos públicos em atenção à criança sob três perspectivas gerais, distintas e complementares entre si. Sua comunidade pode estar interessada somente em:

- (a) Levantar o OCA de seu município ou estado. Veja, então, no que chamamos de **avaliação básica**, os principais estudos que podem ser realizados. Feito esse levantamento, você pode pretender:
- (b) Comparar o OCA apurado com algum indicador de eficiência, o que chamamos de **avaliação situacional**. Ou, ainda:
- (c) Avaliar a evolução de Orçamentos Criança e Adolescente apurados em vários períodos, que chamamos de **avaliação temporal**, dispondo de outras alternativas de estudos.

Antes de realizar qualquer uma dessas formas de avaliação, entretanto, é necessário verificar se o objetivo pretendido é avaliar o desempenho do *orçamento previsto* (base orçamento anual) ou do *orçamento realizado* (base execução orçamentária). Isso é imprescindível para determinar que base de dados precisará ser obtida, conforme as orientações do Capítulo 3 "Obtenha a Base de Dados do Orçamento Criança e Adolescente".

Para sua melhor orientação, apresentamos a seguir os tipos de avaliação (veja Quadro 12), detalhando o objetivo de cada estudo sugerido, assim como a base de dados necessária, os procedimentos principais para seu encaminhamento e as conclusões possíveis que cada um deles proporciona.

6.2. AVALIAÇÃO BÁSICA

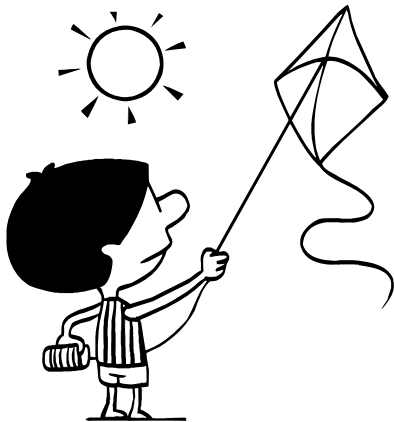
A **avaliação básica** considera as informações apuradas no próprio OCA para proceder a comparações. Para avançar nas demais análises, é necessário, primeiramente, proceder aos estudos indicados aqui. Eles vão oferecer as informações para realizar os outros tipos de análises.

BASES DE DADOS

- QDD = Quadro Demonstrativo de Despesas
- RExO = Relatório de Execução Orçamentária por Órgãos, Projetos e Atividades, discriminando dotação inicial, despesas empenhada, liquidada e paga

a. Comparação do OCA executado com o OCA previsto no ano

- ▶ OBJETIVO: verificar proporção executada do OCA previsto
- ▶ BASE DE DADOS: QDD, RExO
- ▶ PROCEDIMENTOS:
 - Calcule o OCA a partir do orçamento previsto.
 - Calcule também o OCA a partir da execução orçamentária, utilizando dados cumulativos referentes a trimestres (1º trimestre; até 2º trimestre; até 3º trimestre, até 4º trimestre).
 - Divida o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplique por cem para encontrar o percentual executado.
- ▶ CONCLUSÃO POSSÍVEL: o percentual do OCA executado no período.



Avaliando a análise ou analisando a avaliação?

TEMPO BOM

As informações da apuração do Orçamento Criança e Adolescente são muito importantes para a compreensão da situação das ações governamentais a favor da criança. Para extrair delas o melhor, é preciso sempre reunir informações complementares sobre a situação político-administrativa do ente público. Lembre-se de que os estudos

comparativos do OCA indicados são avaliações que integram o processo de análise da ação governamental a favor da criança e do adolescente. Portanto, no lugar de reduzir a análise da atuação do Poder Público em benefício da criança à avaliação dos gastos públicos com a criança, trabalhe também para analisar a sua avaliação e extrair dela o melhor resultado.

b. Verificação da participação relativa do OCA previsto no orçamento total

- ▶ OBJETIVO: verificar a proporção de recursos previstos em atenção à criança e ao adolescente em relação ao total de despesas programadas.
- ▶ BASE DE DADOS: QDD
- ▶ PROCEDIMENTOS:
 - Pegue o valor total do orçamento.
 - Calcule o OCA a partir do orçamento previsto.
 - Divida o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do OCA no orçamento total.
- ▶ CONCLUSÃO POSSÍVEL: o comprometimento das despesas totais públicas com as ações em favor da criança.

c. Verificação da participação relativa do OCA no Orçamento de Seguridade Social da Lei do Orçamento Anual

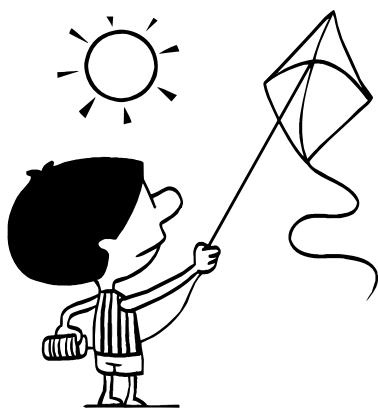
- ▶ OBJETIVO: verificar a proporção de recursos destinados para a atenção à criança e ao adolescente na parcela do orçamento destinado especificamente à seguridade social (assistência social, educação, saúde e previdência social).
- ▶ BASE DE DADOS: QDD
- ▶ PROCEDIMENTOS:
 - Pegue o valor total do orçamento da seguridade social, identificando este montante no corpo da lei ou no quadro orçamentário próprio.
 - Calcule o OCA a partir do orçamento previsto.
 - Divida o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do OCA no orçamento da seguridade social.
- ▶ CONCLUSÃO POSSÍVEL: o comprometimento das despesas públicas de proteção social com ações a favor da criança, considerando que nem todo o OCA poderá ter sido classificado como seguridade social.

d. Verificação da participação relativa das despesas com Atividades Administrativas e Pesquisas do OCA

- ▶ **OBJETIVO:** verificar a proporção prevista ou executada de despesas com atividades *Administrativas* e *Pesquisas* em relação ao OCA total, previsto ou executado.
- ▶ **BASE DE DADOS:** QDD
- ▶ **PROCEDIMENTOS:**
 - a. Calcule o OCA a partir do orçamento previsto.
 - b. Pegue, na Tabela 1 do OCA apurado, as linhas contendo os valores relativos a *Atividades Administrativas* e *Pesquisas* e calcule o somatório desse montante.
 - c. Divida o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do somatório de *Atividades Administrativas* e *Pesquisas* no total do OCA.
- ▶ **CONCLUSÃO POSSÍVEL:** a participação das atividades meio no total do Orçamento Criança e Adolescente.

6.3. AVALIAÇÃO SITUACIONAL

A **avaliação** situacional compara o valor apurado do *Orçamento Criança e Adolescente* com variáveis econômico-fiscais. Essa comparação permite estabelecer indicadores de eficiência das despesas com a atenção à criança. Em princípio, há várias possibilidades analíticas. Os gastos públicos com crianças podem ser comparados com outros tipos de gastos públicos (por exemplo: gastos administrativos ou serviço da dívida), com o número de famílias pobres existentes, com a receita de Imposto Predial e Territorial Urbano



Explore e debata o OCA apurado

TEMPO BOM

O *Orçamento Criança e Adolescente* que você apurou é o retrato de um determinado momento, seja do orçamento, seja da execução orçamentária de seu município ou estado. Para transformá-lo em uma importante ferramenta de promoção e defesa das políticas públicas voltadas à criança, é preciso que você explore o potencial analítico

das informações obtidas. De posse da apuração do OCA, reúna a comunidade, convide lideranças, economistas, assistentes sociais e sociólogos, e discuta sistematicamente para chegar a conclusões mais consistentes. Não esqueça de registrar tais conclusões no *Relatório do OCA* (veja Capítulo 5 do Caderno "Promovendo o Controle Social").

(IPTU), em municípios, ou com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), nos estados ou, ainda, com o Produto Interno Bruto (PIB), entre outras variáveis. Em todos esses estudos, é preciso considerar as particularidades dos indicadores e as implicações de utilizá-los como meios de comparação, a fim de chegar a conclusões adequadas a partir das informações obtidas.

Neste **manual**, foram escolhidos dois estudos que avaliam a eficiência fiscal das despesas com a atenção à criança e ao adolescente. O primeiro aborda a relação entre o OCA e a **receita própria** ou **recursos próprios** do município ou estado analisado. O segundo calcula o gasto público apurado no OCA por criança no município ou estado.

A **receita** própria constitui uma classificação gerencial que agrega somente os recursos tributários próprios; as taxas; as receitas de serviços, patrimoniais, agropecuária e industrial; e as transferências constitucionais de que o ente público dispõe. Ela mostra os recursos diretos de que o município ou o estado dispõe, sem considerar operações de crédito e transferências voluntárias de outras esferas públicas (veja Quadro 13). Já os recursos próprios referem-se às disponibilidades da receita própria menos as transferências constitucionais. Na maioria dos municípios, os recursos próprios são pequenos, e eles dependem, portanto, de transferências. Sobre apenas a parcela sobre a qual o ente possui governabilidade direta de gestão. Desse modo, comparando o OCA com a receita própria ou com os recursos próprios, pode-se avaliar a relação entre o esforço arrecadador e as despesas relativas à atenção à criança e ao adolescente. É possível considerar as diversas fontes em que a receita é classificada como base de dados para estudo semelhante.

Já o **cálculo** *per capita* do OCA oferece a oportunidade de se comparar a evolução da renda pública agregada para a melhoria das condições de vida das crianças por unidade de público-alvo. As comparações entre *Orçamentos Criança e Adoles-*

cente per capita de municípios e estados distintos devem ser analisadas cuidadosamente, pois há diferenças político-administrativas sensíveis, para além da realidade imediata dos indicadores obtidos.

a. Comparação do OCA com a receita própria ou recursos próprios

- ▶ OBJETIVO: verificar a proporção de recursos destinados ao OCA em relação à capacidade de arrecadação direta do município ou estado.
- ▶ BASE DE DADOS: QDD
- ▶ PROCEDIMENTOS:
 - a. Calcule a receita própria ou os recursos próprios previstos, fazendo o somatório das rubricas de receitas indicadas no Quadro 13, a partir de informações obtidas no quadro de receitas do orçamento.
 - b. Calcule o OCA a partir do orçamento previsto.
 - c. Divida o resultado do item b pelo do item a e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do OCA no somatório da receita própria ou dos recursos próprios.

▶ CONCLUSÃO POSSÍVEL: qual o comprometimento da receita própria ou dos recursos próprios, ou seja, das disponibilidades imediatas com o *Orçamento Criança e Adolescente*.

b. OCA per capita no município ou estado analisado

- ▶ OBJETIVO: verificar a destinação média de recursos públicos por criança no município ou Estado.
- ▶ BASE DE DADOS: QDD (base orçamento anual) ou RExO (base execução orçamentária) e número de crianças no município ou estado a partir de informações do Censo do IBGE ou da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
- ▶ PROCEDIMENTOS:
 - a. Levante o número de crianças no município ou estado.
 - b. Calcule o OCA a partir do orçamento previsto ou da execução orçamentária.
 - c. Divida o resultado do item b pelo do item a para encontrar o valor per capita do OCA por ano, caso a base analisada seja anual.

QUADRO 12

TIPOS DE AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) COM PRINCIPAIS ESTUDOS

AVALIAÇÃO BÁSICA: utiliza-se de informações apuradas no próprio OCA para proceder a comparações:

- Comparação do OCA executado com o OCA previsto no ano.
- Verificação da participação relativa do OCA no Orçamento de Seguridade Social da Lei do Orçamento Anual.
- Verificação da participação relativa do Orçamento Criança no orçamento total.
- Verificação da participação relativa das despesas com Atividades Administrativas e Pesquisas do Orçamento Criança.

AVALIAÇÃO SITUACIONAL: utiliza informações do OCA comparadas com variáveis econômico-fiscais;

- Comparação do OCA com a Receita Própria.
- OCA per capita no município ou estado analisado.

AVALIAÇÃO TEMPORAL: permite a comparação de Orçamentos Criança e Adolescente apurados em períodos diferentes.

- Comparação anual dos OCA previstos nas respectivas LOAs.
- Comparação trimestral do OCA nos últimos 12 meses.

QUADRO 13

COMPOSIÇÃO DA RECEITA PRÓPRIA E DOS RECURSOS PRÓPRIOS

RECEITAS CORRENTES	
RECEITAS PRÓPRIAS	RECURSOS PRÓPRIOS
	Receita Tributária
	Impostos
	Taxas
	Receita de Contribuições
	Receita Patrimonial
	Receita Agropecuária
	Receita Industrial
	Receita de Serviços
	Transferências Correntes
	Fundo de Participação dos Municípios – FPM (1)
	Transferências Voluntárias
	Outras Receitas Correntes
RECEITAS DE CAPITAL	
	Operações de Crédito
	Alienação de Bens
	Amortização de Empréstimos
	Transferências de Capital
	Outras Receitas de Capital

(1) No caso de estados, considerar o Fundo de Participação dos Estados-FPE.

► **CONCLUSÃO POSSÍVEL:** o montante de recursos públicos empregado para a promoção e a proteção da criança no período analisado.

6.4. AVALIAÇÃO TEMPORAL

A **avaliação** temporal permite a comparação de Orçamentos Criança e Adolescente apurados em períodos diferentes. Para processá-la, é preciso colocar todos os valores apurados em uma mesma base de preços, ou seja, considerar todos os valores como realizados em um mesmo ano. Esse procedimento é chamado de **deflação** ou **atualização de preços**. Com isso, a variação de preços (inflação) desaparecerá, permitindo uma comparação mais realista.

Para **procedermos** à deflação dos valores do OCA, precisamos escolher um índice de preços oficial. Há diversos índices calculados com base em diferentes metodologias de ponderação, cestas de produtos e serviços e para diferentes faixas de renda e abrangências, como o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), ambos calculados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), estes calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para **escolher** o índice a utilizar, lembre-se de que o IGP-DI acompanha mais de perto os preços da realidade do setor público, enquanto que, desde junho de 1999, o governo federal, por meio do Banco Central do Brasil, adotou o IPCA/IBGE como índice oficial de inflação no país, que reflete a variação dos preços de bens consumidos pelas famílias. Os índices mensais do IGP-DI e do IGP-M podem ser encontrados no site da Fundação Getúlio Vargas (www.fgv.br). Já os índices do IPCA podem ser encontrados no site do IBGE (www.ibge.gov.br). Como exemplo de atualização de preços do OCA, utilizamos, nesse manual, o IPCA.

Para **promover** a atualização, é necessário dispor de uma tabela com os índices anuais de preços, como a Tabela 2 “Planilha com Índices de Atualização para Preços de 2005”, que traz uma série anual do IPCA. Os índices devem estar organizados de forma decrescente, de modo que o ano para o qual se quer atualizar tenha índice igual a 1 (um).

Uma **vez** disponibilizada a tabela, a operação de atualização é simples. Como mostra a Tabela 2, basta multiplicar o *índice de atualização* para o ano pretendido, na coluna (B), pelo *valor a corrigir*, na coluna (C), e lançar na coluna (D) o *valor corrigido* obtido. Esses valores estarão a preços constantes ou reais do ano definido, no caso, 2005.

a. Comparação anual dos Orçamentos Criança e Adolescente previstos nas respectivas LOAs

► **OBJETIVO:** verificar a variação (crescimento ou redução) na previsão de gastos com crianças e adolescentes ao longo dos anos.

► **BASE DE DADOS:** QDD

► **PROCEDIMENTOS:**

a. Calcule o OCA previsto para o ano em curso e também para os anos anteriores.

b. Use a tabela com o índice de atualização para o ano em que deseja atualizar os preços, transformando os preços apurados do OCA dos anos anteriores, conforme a Tabela 2.

c. Divida o resultado do valor do ano em curso pelo valor do ano anterior atualizado; diminua 1 (um) do resultado e multiplique por cem para encontrar o percentual de variação do OCA no período analisado.

► **CONCLUSÃO POSSÍVEL:** o crescimento real das despesas previstas em benefício da criança.

b. Comparação trimestral da execução do OCA nos últimos 12 meses

► **OBJETIVO:** verificar a variação (crescimento ou redução) de curto prazo (períodos consecutivos de três meses) ou de



Atenção para o tipo de valor avaliado

TEMPO NUBLADO

Em princípio, todas as avaliações podem ser feitas com relatórios contendo valores orçados, empenhados, liquidados ou pagos. O importante é você ter clareza quanto à fase do processo orçamentário que quer avaliar.

um exercício completo em relação a outros exercícios anteriores da execução de despesas com a criança e o adolescente.

▶ **BASE DE DADOS:** RExO para o ano em curso e anos anteriores, conforme o interesse, ou para períodos trimestrais completos cumulativos (1º trimestre; até 2º trimestre; até 3º trimestre; até 4º trimestre).

▶ **PROCEDIMENTOS:**

a. Calcule o OCA executado no ano em curso e nos anos anteriores, ou nos períodos trimestrais selecionados, lembrando que, por exemplo, o 1º trimestre de um ano deve ser comparado com o 1º trimestre do ano anterior e, assim, sucessivamente.

b. Use a tabela com o índice de atualização para o ano em que deseja atualizar os preços, transformando os preços apurados do OCA dos anos anteriores, conforme a Tabela 2.

c. Divida o resultado do valor do ano ou período em curso pelo valor do ano ou período anterior atualizado; diminua 1 (um) do resultado e multiplique por cem para encontrar o percentual de variação do OCA no período analisado.

▶ **CONCLUSÃO POSSÍVEL:** o crescimento real das despesas a favor das crianças e dos adolescentes.

6.5. RELATANDO AS CONCLUSÕES

Levantar os dados e fazer o cálculo do *Orçamento Criança e Adolescente* constituem duas etapas desafiadoras. Entretanto, a consolidação das conclusões

sobre as informações alcançadas certamente representa a etapa mais relevante. Para conferir valor ao levantamento feito, capaz de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, é preciso produzir o Relatório do OCA, contendo reflexões sustentadas, claras e contextualizadas a partir das informações apuradas.

O relatório deve ser sintético, apresentando somente as informações relevantes, conforme o modelo sugerido no Quadro 14. Deve identificar a organização responsável por sua elaboração e ser assinado, a fim de lhe conferir caráter oficial. É recomendável anexar a Tabela 1, que mostra a totalização do *Orçamento Criança e Adolescente* apurado.

Certamente, a parte principal do Relatório do OCA é a seção *parecer*. Nesta, você deve ser capaz de registrar as conclusões que mostrem os pontos principais observados pela análise, de forma clara e sustentada, considerando as especificidades político-administrativas do município ou estado analisado.

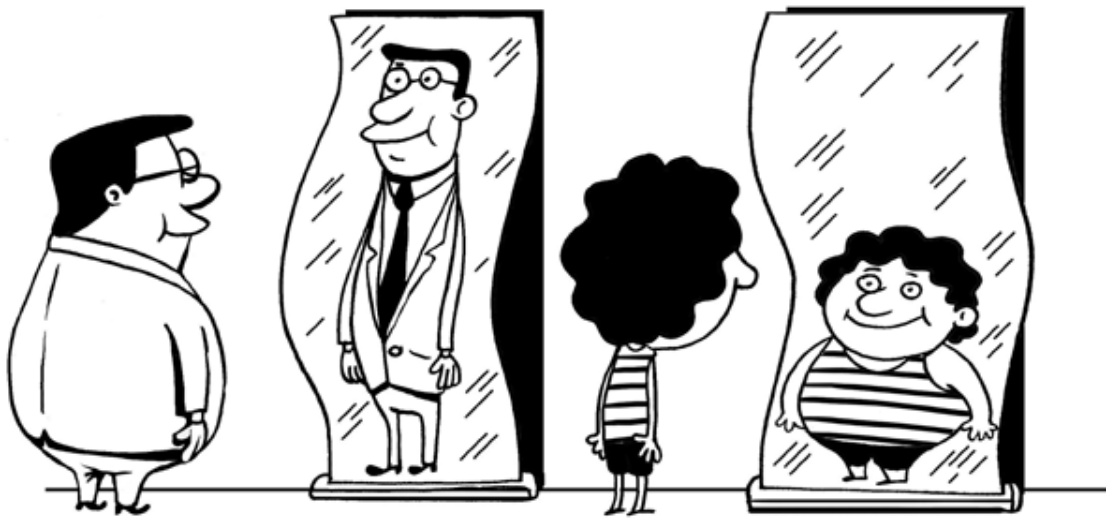
Partindo dos valores apurados, algumas indagações básicas podem ajudar você a estruturar sua análise. De modo geral, podemos identificar seis questões fundamentais, que podem ser debatidas junto ao grupo interessado, para gerar reflexões sobre as avaliações obtidas do *Orçamento Criança e Adolescente*:

1. Que dificuldades foram identificadas durante o levantamento do OCA que podem ter afetado a apuração?
2. Houve ou não crescimento das despesas a favor da criança? Por quê? Há explicações oficiais sobre o crescimento ou decréscimo do OCA?
3. O OCA previsto originalmente está sendo executado no ritmo e volume adequados?
4. A proporção do OCA em relação ao orçamento total é adequada? Cresceu ou diminuiu no período? Por quê?
5. O OCA previsto é suficiente para atingir as metas nacionais e internacionais?

TABELA 2

PLANILHA COM ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO PARA PREÇOS DE 2005 ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO - IPCA

ANO (A)	ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO PARA 2003* (B)	VALOR A CORRIGIR (C)	VALOR CORRIGIDO (D = B X C)
2000	1,51012		
2001	1,42499		
2002	1,32344		
2003	1,17607		
2004	1,07600		
2005	1,00000		



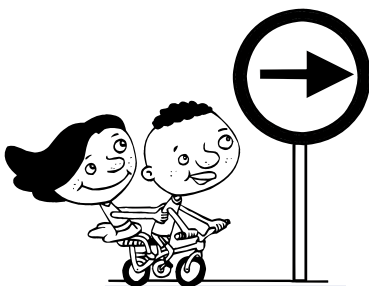
6. É possível, a partir do levantamento feito, identificar áreas em que se deva reivindicar o aumento do OCA? Quais? Por quê?

Além disso, é importante considerar algumas questões gerais sobre o desafio de usar avaliações referentes ao desempenho de orçamentos públicos para a defesa da melhoria de políticas públicas, especialmente dirigidas para a criança e o adolescente. De um lado, é preciso lembrar que a própria estruturação do orçamento público, determinada por exigências contábeis legais, não favorece a leitura do desenho e do desempenho das políticas públicas. Muita coisa fica submersa, dependendo de informações adicionais. De outro, vale reconhecer que é precário interpretar exclusivamente os resultados orçamentários e financeiros sem as devidas contextualizações político-administrativas. Eles são indicadores valiosos sobre a condução das políticas públicas, mas precisam ser esclarecidos a partir de uma análise delas e não o contrário.

Em razão disso, para otimizar sua análise final, sugerimos que ela leve em conta seis reflexões relevantes (Quadro 15), antes do fechamento do Relatório do OCA. De fato, os números não dizem tudo e devem, preferencialmente, ser considerados no contexto de uma série histórica. É possível que algumas ações em benefício da criança possam ter ficado de fora ou mesmo entrado indevidamente no cálculo do OCA, devido à linguagem

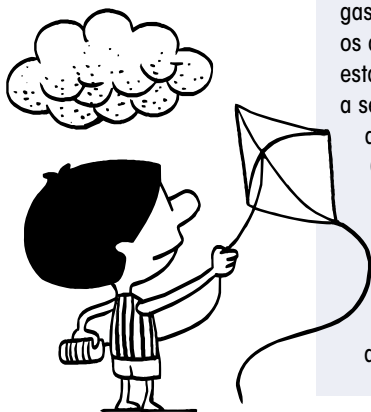
ambígua do orçamento. As comparações de realidades municipais e estaduais devem, por sua vez, também considerar suas particularidades. Ao final, o importante é que você e sua comunidade cheguem à conclusão se o OCA previsto está realmente sendo cumprido e se houve incremento dos gastos a favor da criança e do adolescente.

Lembre, reflita e discuta. O orçamento público é um contrato social em que são registrados, em termos de programação de ações e previsão de receitas e despesas, os entendimentos entre a sociedade e o governo sobre as realizações a serem implementadas em benefício da população. Certamente, as autorizações e quantitativos registrados na Lei do Orçamento Anual, bem como o desempenho executivo advindo da sua implementação, constituem elementos significativamente representativos do próprio desempenho das políticas públicas. Contudo, os resultados das políticas públicas envolvem diversas outras decisões sobre sua concepção e implementação que não estão diretamente vinculadas à estruturação e execução dos orçamentos. Cabe a você, no fechamento do seu Relatório do OCA, trazer à tona toda essa realidade. Assim, você saberá transformar o seu *Orçamento Criança e Adolescente* apurado em um real instrumento de defesa das políticas públicas para a criança e o adolescente.



SIGA POR AQUI

Para fins de atualização dos preços do *Orçamento Criança e Adolescente*, recomenda-se o uso do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por ser o índice de preços utilizado oficialmente para o cálculo da inflação. O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), também usado comumente, é mais sensível a variações cambiais e outras variáveis macroeconômicas.



Muita coisa para ser analisada com atenção

TEMPO NUBLADO

A apuração do Orçamento Criança e Adolescente é o primeiro passo para você compreender melhor como são gastos os recursos com as crianças e os adolescentes em seu município ou estado. Mas há questões importantes a serem consideradas em cada área, que vão além do cálculo imediato. Como, por exemplo, o desempenho de indicadores sociais perante os gastos realizados, o comportamento da execução do Fundo Nacional, Municipal ou Estadual dos Direitos da Criança e do

Adolescente, do Fundo Nacional, Municipal ou Estadual de Assistência Social, ou mesmo a avaliação da qualidade das despesas que foram consideradas para comprovar as exigências constitucionais com gastos com educação e saúde. Discuta na sua comunidade. Consulte pessoas que podem aprofundar a análise do orçamento. E não deixe de buscar, no Caderno "Promovendo o Controle Social do Orçamento Criança e Adolescente", mais subsídios para a ir a fundo na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

QUADRO 14

RELATÓRIO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE – MODELO GERAL

Município/Estado:								
Base de Dados Utilizada:								
Entidade Responsável:								
VALOR TOTAL								
(SOMATÓRIO DE TODAS AS FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES LEVANTADAS)								
() Orçado () Empenhado () Liquidado () Pago								
ESFERA DE AÇÃO	Ano 1/Tri 1		Ano 1/Tri 2		Ano 1/Tri 3		Ano 1/Tri 4	
	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)
Saúde								
Educação								
Assistência Social e Direitos de Cidadania								
TOTAL								
CRESCIMENTO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE								
Em relação a ano 0/Tri 1 %		Em relação a ano 0/Tri 2 %		Em relação ao ano 0/Tri 3 %		Em relação ao ano 0/Tri 4 %		
PARTICIPAÇÃO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO TOTAL: %								
PARTICIPAÇÃO EM RELAÇÃO À RECEITA PRÓPRIA TOTAL: %								
ORÇAMENTO CRIANÇA per capita:								
PARECER								
ASSINATURA DO RESPONSÁVEL:								

SEIS REFLEXÕES PARA CONCLUSÕES SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE APURADO

1. A apuração do Orçamento Criança e Adolescente carrega as dificuldades da própria falta de transparência do orçamento público no Brasil.

Os resultados obtidos poderão ser questionados sob o argumento de estarem considerando ou deixando de considerar determinadas ações/despesas. Isso se deve à linguagem contábil dos orçamentos, que não se destina a evidenciar as políticas públicas implementadas, e ao poder público que, de modo geral, não se preocupa em dar clareza orçamentária às suas realizações.

2. Os números do orçamento não dizem tudo.

Os resultados numéricos obtidos são um indicador importante para mostrar o desempenho das ações a favor da criança. Entretanto, eles são, antes de tudo, a tradução sintética de aspectos qualitativos das políticas públicas, que precisam ser levantados e analisados simultaneamente. É importante destacar que grande parte das decisões que afetam a concepção e implementação dessas políticas não está diretamente vinculada à estruturação e execução dos orçamentos.

3. Uma série histórica de despesas realizadas oferece conclusões mais consistentes sobre realizações.

A apuração de um ano ou um período é o retrato de um momento. A análise de uma série de Orçamentos Criança e Adolescente previstos ou executados oferece melhores condições para se avaliar o perfil e a tendência dos gastos públicos.

4. A comparação do Orçamento Criança e Adolescente entre municípios ou Estados precisa considerar as realidades políticas-administrativas e não somente os resultados orçamentários.

Os resultados numéricos permitem comparações entre realidades distintas. Isso, porém, exige considerar simultaneamente as respectivas realidades político-administrativas. Além disso, é recomendável analisar séries históricas e buscar indicadores complementares, que ajudem a esclarecer as semelhanças e diferenças observadas.

5. A plena execução das despesas previstas com a Lei do Orçamento Anual é fundamental.

O orçamento é um compromisso de realizações, negociado a partir do Legislativo. Isso envolve o investimento de esforços para a conquista de ações e metas a serem atingidas, gerando expectativas. Para garantir sua legitimidade, é imprescindível exigir a plena execução dos compromissos registrados na Lei do Orçamento Anual.

6. O objetivo principal do Orçamento Criança e Adolescente é o incremento qualitativo e quantitativo das despesas públicas.

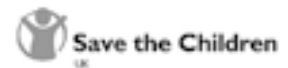
A ampliação das despesas voltadas para a proteção e promoção da criança e do adolescente, com a respectiva ampliação de cobertura/oferta de serviços e qualidade da atenção, é prioridade do Orçamento Criança e Adolescente.



INICIATIVA



PARCERIA



APOIO





A humanização da informação para sua utilização na tomada de decisões, nos processos de aprendizagem e no empoderamento da população e da criança é, talvez, um dos maiores desafios que enfrentam os países latino-americanos.

UNICEF, 2003

CADERNO 2

PROMOVENDO

O CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

*Iniciativas para aumentar
os recursos públicos
em benefício da criança
e do adolescente*





INTRODUÇÃO

- 73** PARA USAR O CADERNO PROMOVENDO O CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

CAPÍTULO 1

- 77** POR QUE CALCULAR O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE
- 78** 1.1. O que é o Orçamento Criança e Adolescente
- 79** 1.2. Por que calcular o Orçamento Criança e Adolescente
- 80** 1.3. Como calcular o Orçamento Criança e Adolescente
- 81** 1.4. Como conseguir os dados para calcular o Orçamento Criança e Adolescente

CAPÍTULO 2

- 83** POR QUE FAZER CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE
- 84** 2.1. Razões para lutar por um Brasil pelas Crianças
- 86** 2.2. A importância do controle social do Orçamento Criança e Adolescente
- 89** 2.3. Fortalecendo a rede de controle social do Orçamento Criança e Adolescente
- 91** 2.4. Atuando junto ao Poder Executivo
- 95** 2.5. Priorizando a defesa do Orçamento Criança com o Poder Legislativo

CAPÍTULO 3

- 99** GARANTINDO O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE NO CICLO ORÇAMENTÁRIO
- 100** 3.1. A importância do ciclo orçamentário para o Orçamento Criança e Adolescente
- 101** 3.2. Como implementar ações a favor da criança e do adolescente no Plano Plurianual
- 103** 3.3. O que pode ser feito na Lei de Diretrizes Orçamentárias a favor do Orçamento Criança e Adolescente
- 106** 3.4. Como incluir ações e aumentar despesas a favor do Orçamento Criança e Adolescente na Lei do Orçamento Anual
- 109** 3.5. Garantindo a execução do Orçamento Criança e Adolescente

CAPÍTULO 4

- 115** COMO AUMENTAR OS RECURSOS PÚBLICOS PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE
- 116** 4.1. Aumentando os recursos para o Orçamento Criança e Adolescente
- 118** 4.2. Atuando sobre as receitas próprias do município
- 120** 4.3. Atuando sobre as transferências voluntárias
- 123** 4.4. Atuando sobre os recursos federais da educação
- 126** 4.5. Atuando sobre os recursos federais da saúde
- 128** 4.6. Atuando sobre os recursos federais da proteção social

CAPÍTULO 5

- 133** MONITORANDO E AVALIANDO INFORMAÇÕES DO OCA
- 134** 5.1. Por que e como monitorar e avaliar
- 134** 5.2. A importância das metas e indicadores
- 136** 5.3. Utilizando os meios de comunicação



PARA USAR

O CADERNO PROMOVENDO O CONTROLE SOCIAL DO OCA

As páginas a seguir trazem um conjunto de informações e orientações para apoiar a participação da sociedade civil na efetivação de políticas públicas para melhoria das condições de vida da criança e do adolescente. Elas procuram mostrar que conhecer, apurar, analisar e divulgar os resultados do *Orçamento Criança e Adolescente* podem ser importantes instrumentos na luta pelo real compromisso das autoridades públicas com a promoção e a proteção da criança e do adolescente, assim como podem contribuir para a necessária compreensão do funcionamento da administração pública e do uso dos recursos públicos. O *Orçamento Criança e Adolescente* (OCA), representa o conjunto de ações e despesas governamentais destinado à infância e adolescência, tanto no âmbito da União, quanto de estados e municípios. Ele é definido pela aplicação da Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (Metodologia do OCA), apresentada no caderno anterior.

As orientações aqui apresentadas fazem parte do *Projeto de Olho no Orçamento Criança*, que tem como estratégia sensibilizar, informar e mobilizar a sociedade para o controle social dos recursos e das políticas públicas em benefício da criança e do adolescente. O projeto considera a elaboração e execução do orçamento público, momentos decisivos para a definição e consecução de políticas públicas, assim como para a promoção de direitos. Além do cumprimento da exigência legal de autorização para a realização de ações com a correspondente disponibilização de recursos, é no processo orçamentário que se materializa a efetiva decisão de realização da ação e a conseqüente priorização de políticas.

O projeto também desenvolveu o Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança” e o site <www.orcamentocrianca.org.br>. O livro apresenta a Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente e oferece instruções para a apuração do OCA. O site traz informações detalhadas sobre o projeto e suporte para a apuração do OCA. Combinando esses materiais, esperamos que as organizações da sociedade civil possam dispor de informações fundamentais para o pleno diagnóstico dos problemas e para a cobrança de eficiência, publicidade e clareza no anda-

mento das ações governamentais voltadas à criança e ao adolescente, melhorando a qualidade da alocação dos recursos no OCA, colocando, assim, as crianças em primeiro lugar.

USANDO ESSE CADERNO

Esse caderno foi estruturado para apoiar a ação de controle social de sua comunidade. No Capítulo 1 “Por que calcular o Orçamento Criança e Adolescente”, você relembra o que é OCA e os elementos necessários para calculá-lo. No Capítulo 2 “Por que fazer controle social do Orçamento Criança e Adolescente”, é apresentada a avaliação sobre a importância do acompanhamento e monitoramento das ações e despesas públicas destinadas à criança e ao adolescente, destacando a relevância do Poder Legislativo e da articulação da rede de organizações que atuam nesse campo para o alcance dos objetivos. No Capítulo 3 “Garantindo o Orçamento Criança e Adolescente no ciclo orçamentário”, você toma conhecimento das ações de controle social que podem ser empreendidas durante o ciclo orçamentário para garantir o OCA. O Ca-

pítulo 4 “Como aumentar os recursos públicos para o Orçamento Criança e Adolescente”, mostra quais fontes de recursos financiam o *Orçamento Criança e Adolescente* e o que é possível fazer para incrementá-las. Finalmente, no Capítulo 5 “Monitorando e avaliando informações do Orçamento Criança e Adolescente”, você tem orientações sobre a importância e as estratégias principais de uso das informações geradas pelo levantamento do OCA.

Em cada capítulo, você encontrará referências aos principais *atores envolvidos* com a temática apresentada e à legislação básica pertinente (*Consulte a Legislação*), para ajudá-lo a compreender melhor o tema abordado. Você também irá identificar sugestões de *ações de vigilância social e mobilização social* para diversos aspectos relevantes de controle social do OCA. Ao longo do caderno há dicas para facilitar o aprendizado (*Siga por Aqui*), assim como três níveis de alerta (*Tempo Bom, Tempo Nublado e Tempo Ruim*) no processo de controle social. Em algumas situações será indicada a consulta ao Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança” e ao site <www.orcamentocrianca.org.br>, que integram o projeto.



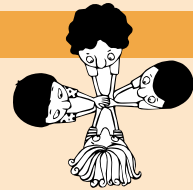
UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS

Formulação relevante do documento "Um Mundo para as Crianças" ou "Convenção dos Direitos das Crianças".



PACTO PELA PAZ

Indicação de formulação relevante do documento "Pacto pela Paz".



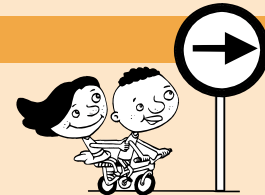
CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Texto legal importante para sua ação.



SIGA POR AQUI

Indicação de procedimento importante para atingir determinado objetivo no cálculo do Orçamento Criança e Adolescente.



AGENTES PRINCIPAIS

Agentes sociais relevantes na implementação de ações em uma determinada arena de negociação.



VIGILÂNCIA SOCIAL E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Sugestões de ações possíveis para o controle social.



Dicas, alertas e informações importantes para a apuração, a análise e o controle social do Orçamento Criança e Adolescente.

TEMPO BOM



NUBLADO



RUIM



No decorrer deste caderno você encontra as legendas mostradas ao lado. Fique atento: elas trazem informações muito importantes para seu trabalho com o Orçamento Criança e Adolescente.

CAPÍTULO 1

POR QUE

CALCULAR O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE





O Orçamento Criança e Adolescente pode tornar-se um importante instrumento para o avanço da luta de sua comunidade na promoção dos direitos da criança e do adolescente. Saiba por que e como calculá-lo.

1.1. O QUE É O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

O Orçamento Criança e Adolescente contém o que você precisa saber sobre o que foi gasto ou está previsto para ser gasto com a criança e o adolescente. Ele constitui o resultado da aplicação da Metodologia do Orçamento Criança (Metodologia do OCA) para seleção, agrupamento e apuração de ações e despesas do orçamento público e da execução orçamentária, que permite identificar, com clareza e objetividade, o volume de recursos destinados à proteção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. O orçamento público é uma lei que contém a previsão de receitas e a programação de despesas do governo para o período de um ano. Entretanto, a classificação de ações e suas respectivas despesas apresentam caráter voltado, sobretudo, para a contabilidade dos gastos públicos. Ela não mostra clara e diretamente a destinação dos recursos por setores sociais. Com o OCA, conseguimos extrair essas informações e, assim, compreendemos melhor como as políticas públicas para a promoção e proteção da criança e do adolescente estão estruturadas e em qual estágio de implementação se encontram.

A Metodologia do OCA oferece orientações para organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a evidenciar o que é destinado à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Para tanto, indica ações relevantes a serem identificadas no orçamento para comporem o OCA e disponibiliza, também, orientações para a avaliação dos resultados obtidos e do desenvolvimento na análise das políticas públicas em benefício da criança e do adolescente.

O Orçamento Criança e Adolescente é composto por gastos governamentais selecionados segundo três esferas prioritárias de ação:

- (a) Saúde: ações de promoção da saúde, do saneamento e da habitação, e combate ao HIV/AIDS.
- (b) Educação: ações de promoção da educação, da cultura, do lazer e do esporte.
- (c) Assistência Social e Direitos de Cidadania: ações de promoção de direitos e proteção social.

Como já foi dito no Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança”, o OCA considera tanto ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes (co-



mo, por exemplo, promoção da educação e da saúde materno-infantil) quanto aquelas voltadas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias. O primeiro grupo de ações é chamado de Orçamento Criança Exclusivo (OCA-E) e o segundo de Orçamento Criança Não Exclusivo (OCA-NE). Para o cálculo efetivo desse último, a Metodologia determina que os valores apurados sejam calculados sobre a parcela de crianças e adolescentes beneficiários, para se alcançar o benefício aproximado dessas ações.

1.2. POR QUE CALCULAR O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

A **apuração** do Orçamento Criança e Adolescente é uma poderosa ferramenta para a promover e defender os direitos da criança e do adolescente. Ela consegue penetrar na escuridão do orçamento público e trazer à luz a realidade das ações governamentais em benefício da criança e do adolescente. Com o seu resultado, você e sua comunidade terão à disposição informações importantes para organizar ações e avançar em sua luta. Os gastos públicos são importantes indicadores da qualidade da ação governamental. Afinal, a qualidade de vida e da assistência à criança, assim como a possibilidade de mudança das políticas públicas, passam pela avaliação da disponibilidade de recursos públicos para as despesas necessárias. Com o OCA,

você saberá qual é o real esforço do Poder Público para beneficiar a causa da criança. E, desse modo, você e sua comunidade terão argumentos mais consistentes e ancorados na verdadeira atuação das autoridades públicas para reivindicar e tratar, junto a elas, a solução dos problemas sociais identificados.

Assim, o Orçamento Criança e Adolescente:

- 1 – Proporciona acesso a informação clara e objetiva sobre a situação da criança e do adolescente; algo fundamental na organização de suas ações. A apuração do OCA oferece dados sobre o que e quanto é destinado para a área da infância. Por meio de sua análise, é possível defender mais e melhor a alocação de recursos para o desenvolvimento de crianças e adolescentes.
- 2 – Oferece elementos para exigir que as autoridades do governo respondam publicamente, de forma periódica e transparente, por suas ações, pelas políticas implementadas e pelo uso dos recursos. Com o resultado do OCA é possível acompanhar e avaliar o desempenho dos governos em benefício das crianças, exigindo-lhes efetividade em suas ações e cumprimento dos quesitos legais aos quais estão submetidos. A comunidade pode, assim, ir além da simples reivindicação, exigindo a implementação de políticas sistemáticas e consistentes para a criança e o adolescente.

3 – Contribui para uma melhor construção da inclusão social da população infanto-juvenil. A partir da análise do OCA, surgem elementos para diagnosticar quem e quantas crianças e adolescentes têm sido beneficiadas pelos gastos públicos e defender a priorização dos recursos para sua proteção e promoção social. A ampliação das despesas voltadas para a proteção e promoção da criança, com a respectiva ampliação de cobertura/oferta de serviços e qualidade da assistência, é prioridade do *Orçamento Criança e Adolescente*.

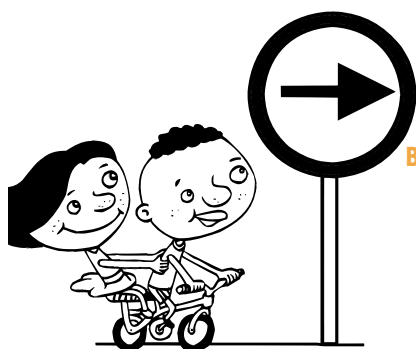
1.3. COMO CALCULAR O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Para calcular o *Orçamento Criança*, foi elaborado o Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança” com orientações detalhadas para que você e sua comunidade apliquem a Metodologia do OCA. A apuração exige que você se capacite no tema orçamento público para identificar e selecionar as ações e despesas que compõem o OCA. O auxílio para o levantamento dessas informações está disponível no site <www.orcamentocrianca.org.br>.

Basicamente, você deverá seguir quatro etapas para apurar o OCA: a) obtenção de dados; b) seleção funcional de ações e despesas; c) seleção direta de ações e despesas e d) análise do OCA apurado.

Na etapa de obtenção de dados, você deve decidir se deseja apurar o OCA diretamente da Lei do Orçamento Anual (LOA) e/ou do relatório da execução orçamentária. A apuração a partir da LOA (Base Orçamento Anual) vai lhe propiciar uma avaliação do que está previsto para a criança e o adolescente. É possível, por exemplo, comparar o que foi programado em benefício da criança e do adolescente durante os últimos anos. Para tanto, é necessário dispor de uma cópia da LOA, especialmente do “Quadro de Detalhamento de Despesas” (QDD) para os anos a serem analisados.

A apuração a partir do que foi executado no orçamento lhe possibilita conhecer o que está, de fato, sendo realizado do *Orçamento Criança e Adolescente*. Na verdade, o orçamento é apenas uma previsão, uma autorização para realização de gastos. Assim, muita coisa pode constar dele e não ser executada ou mesmo ser executada parcialmente. É possível, por exemplo, apurar o que foi realmente gasto com a proteção e promoção da criança e do adolescente nos últimos seis meses. Nesse caso, você deve obter o relatório de execução orçamentária (Base Execução Orçamentária) junto à prefeitura ou Câmara Municipal, ao governo do estado ou à Assembléia Legislativa, referente ao período. O modelo do relatório necessário para essa apuração encontra-se no Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança” e também no site <www.orcamentocrianca.org.br>.



Qual a base dados para calcular o Orçamento Criança e Adolescente

SIGA POR AQUI

A apuração do *Orçamento Criança e Adolescente* pode ser feita a partir dos dados da Lei do Orçamento Anual (Base Orçamento Anual) ou a partir de relatórios de execução orçamentária (Base Execução Orçamentária). A primeira fornece informações sobre a previsão anual de gastos com a criança e o adolescente. A segunda fornece informações sobre o que foi

realmente gasto em um determinado período (três meses, um semestre, um ano etc.). Para a apuração pela Base Execução Orçamentária, você pode utilizar relatórios com valores empenhados, valores liquidados ou valores pagos. A Metodologia do OCA recomenda considerar os valores liquidados, pois representam aquilo que já foi realizado, ainda que não pago.

De posse dos dados que obteve, você deverá prosseguir na etapa seleção funcional e direta de ações e despesas. Nesta fase, você identificará as ações e despesas do OCA e as agregará de acordo com as três áreas de ação prioritária (Saúde, Educação e Assistência Social). O Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança” mostra como você deve proceder para fazer esse levantamento a partir da classificação funcional-programática do orçamento (cálculo funcional) e, na seqüência, como dar consistência a esse estudo por meio do chamado cálculo direto.



Obtendo os dados para o Orçamento Criança e Adolescente

AGENTES PRINCIPAIS

SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA	<ul style="list-style-type: none"> • É o responsável legal pela emissão dos relatórios contábeis sobre a movimentação orçamentária e financeira da prefeitura. • Tem a obrigação legal de responder às solicitações de informações.
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • É o dirigente principal do Poder Legislativo, que, além de apreciar e aprovar as leis orçamentárias, tem o dever constitucional de fiscalizar o Poder Executivo e zelar para que os cidadãos tenham acesso às informações do Poder Público.
MINISTÉRIO PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> • Tem competência para exigir judicialmente a disponibilização dos dados, em caso de recusa de disponibilização pelas autoridades do Poder Executivo.

Na etapa de análise do Orçamento Criança e Adolescente apurado, dispondo da apuração do OCA, você deverá redigir o Relatório do Orçamento Criança (Relatório do OCA) de acordo com as orientações do Caderno 1 (veja seção 6.5). Para isso é importante reunir membros da comunidade que detenham um conhecimento maior sobre o orçamento e as políticas públicas da cidade, para chegar a conclusões consistentes sobre o resultado apurado.

apuração do OCA deve trazer a posição da realização das despesas, discriminada conforme o “Quadro de Detalhamento de Despesas” (QDD) existente no orçamento, que chamamos de Relatório de Execução Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades (RexO) (veja modelo na seção 3.3 do Caderno 1). Apesar de se tratar de um relatório bastante simples e amplamente usado pelas próprias prefeituras para o acompanhamento da execução orçamentária, não há previsão legal expressa de sua divulgação ou publicação periódica. Na verdade, a Constituição Federal prevê a publicação bimestral do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), cujo formato e conteúdo são atualmente definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Porém, RREO não oferece dados com o detalhamento necessário para o OCA.

1.4. COMO CONSEGUIR OS DADOS PARA CALCULAR O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

O acesso à base de dados orçamentários é imprescindível para que você possa realizar a apuração do Orçamento Criança e Adolescente. Para a Base Orçamento Anual, é necessário ter em mãos o Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), que integra a Lei do Orçamento Anual (LOA). A obtenção da LOA é relativamente fácil, pois, por exigência legal, ela é publicada em jornal de ampla circulação ou no próprio diário oficial do município, estado ou União. Você também pode obtê-la na Secretaria da Fazenda, no gabinete do prefeito ou governador, na presidência da Câmara Municipal ou na Assembléia Legislativa.

Para a Base Execução Orçamentária, você deve conseguir, junto à prefeitura, um relatório que traga o resultado da execução do orçamento municipal por projeto e atividade orçamentários. O relatório de execução orçamentária que serve para a

Para conseguir o Relatório de Execução Orçamentária com o formato e conteúdo adequado, você deve solicitá-lo oficialmente à prefeitura ou ao governo do estado. Protocole ofício de organização representativa com a solicitação e sugira um prazo razoável para retornar e receber o relatório (veja, no Anexo I, o modelo de ofício). Pode ser mais produtivo solicitar, inicialmente, ao responsável direto por sua elaboração: o secretário da Fazenda. Em municípios maiores, solicite ao secretário de Planejamento. Se após o prazo estabelecido, você não obtiver resposta, encaminhe nova solicitação ao secretário de Assistência Social (ou do Trabalho), pois ele é o responsável pelas políticas diretas



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

“É dever da família, da comunidade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 4º

Obtendo os dados para o Orçamento Criança e Adolescente

AÇÕES IMPORTANTES DE:



VIGILÂNCIA SOCIAL

1. Calcular o Orçamento Criança e Adolescente a fim de dispor de informações estruturadas para promoção da inclusão social de crianças, adolescentes e suas famílias, bem como para acompanhamento e avaliação das políticas implementadas a favor dessas pessoas.



MOBILIZAÇÃO SOCIAL

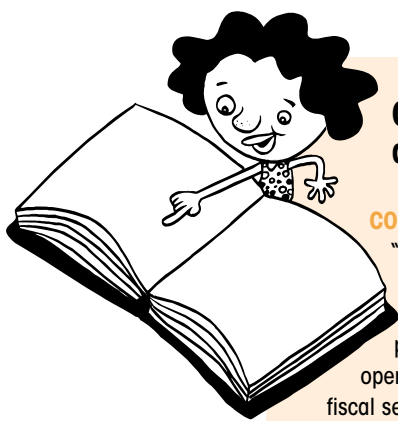
1. Solicitar ao Secretário da Fazenda dados para apuração do OCA.
2. Encaminhar junto ao Ministério Público ação para obtenção dos dados necessários para a apuração do OCA, em caso de recusa da prefeitura.

de proteção da criança e do adolescente, o que sugere que dispensará maior atenção ao seu pedido.

É possível que você tenha dificuldades para conseguir o *Relatório de Execução Orçamentária* ou mesmo a cópia da Lei do Orçamento Anual. Embora a legislação brasileira preveja o princípio da publicidade e da clareza na gestão das finanças públicas (Constituição Federal e Lei Complementar nº 101/00), em alguns municípios e estados costuma prevalecer a cultura do autoritarismo, que resiste em atender aos direitos da cidadania. Você deve, em primeiro lugar, procurar esgotar todas as possibilidades de obter essas informações na prefeitura ou na Câmara Muni-

pal. Se for necessário, dirija sua solicitação diretamente ao prefeito. Aproveite para agendar uma audiência, o que certamente ajudará a esclarecer o motivo do pedido.

Se, depois de tudo isso, você não conseguir obter o relatório, a solução é realizar uma mobilização social, acionando a via judicial. Procure os representantes do Ministério Público em sua região. Faça uma representação pela publicidade das informações orçamentárias, que devem ser, por natureza, de conhecimento público. Além disso, você e sua comunidade podem entrar na justiça comum com um mandato de segurança para garantir o direito à publicidade das informações sobre o orçamento.



Criação de instrumentos necessários ao controle social

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

“O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas

da sociedade, visando à adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social.”

Lei Complementar nº 101/00,
art. 7, III

CAPÍTULO 2

POR QUE FAZER

CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE





O controle social constitui o direito democrático que a sociedade tem de defender, acompanhar e avaliar a execução de políticas públicas. Neste capítulo, você conhecerá a importância de realizá-lo a favor do Orçamento Criança e Adolescente. Também será informado de como participar da rede de organizações do OCA e articular uma frente parlamentar voltada para esse controle.

2.1. RAZÕES PARA LUTAR POR UM BRASIL PELAS CRIANÇAS

A luta por um futuro melhor para as crianças e os adolescentes no Brasil não começou agora. Remonta a décadas de mobilização da sociedade civil brasileira. Muitas causas sociais foram conquistadas e muitas vêm sendo defendidas e viabilizadas. Outras tantas precisam, ainda, ganhar corações e mentes para tornarem-se realidade na nossa agenda pública. De qualquer forma, hoje a luta pelo desenvolvimento da criança e do adolescente e pela garantia de seus direitos é realidade consciente em nosso país, marcada por conquistas relevantes na última década e sintonizada com compromissos internacionais.

Nessa luta, a sociedade brasileira, por meio de organizações sociais, tem sido a grande protagonista. Situadas em bairros, localizadas nas cidades, mirando no horizonte dos desafios do estado e do país, organizações das mais diversas naturezas vêm atuando em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, buscando obter informações para suas ações e sobre a situação da criança, lutando para sensibilizar autoridades, tentando compreender a lógica de funcionamento da administração pública e do uso dos recursos públicos. Essas organizações lutam para promover o controle social das ações públicas capazes de garantir um futuro melhor para todas as crianças brasileiras.

A luta pela promoção e proteção da criança e do adolescente é a luta pelo verdadeiro futuro do Brasil. Crianças e adolescentes que crescem pobres, tornam-se vulneráveis, com chances mínimas de desfrutarem uma vida saudável e oportunidades dignas de trabalho e renda na idade adulta. Conforme destaca o documento *Um Mundo para as Crianças*, da ONU, ao conferirmos “alta prioridade aos direitos das crianças, sua sobrevivência, proteção e desenvolvimento, cuidamos dos melhores interesses de toda a humanidade e asseguramos o bem-estar de todas as crianças em todas as sociedades”. A implementação de ações prioritárias em benefício da criança e do adolescente, por sua vez, se desdobra em diversos eixos de ação e estratégias, como assinala o documento *Pacto pela Paz*.

Hoje, crianças e adolescentes são parcela expressiva da população brasileira, representando 33,20% do total. De acordo com dados do IBGE, cerca de 47,3% da população



de 0 a 17 anos vivem em famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. São mais de 27 milhões de meninos e meninas sofrendo privações de vários tipos, como falta de alimentação adequada e de acesso a saneamento básico, água potável e educação de qualidade.

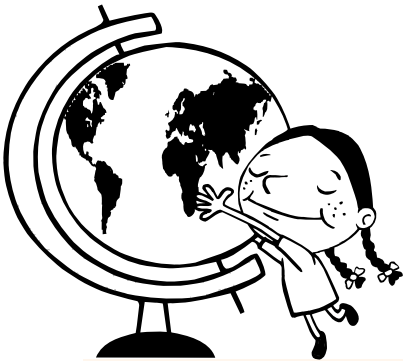
Além de inseridas em um ambiente de pobreza, nossas crianças e adolescentes estão sujeitos a graves riscos sociais. No Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2003, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há cerca de 2,7 milhões crianças na faixa etária de 5 a 15 anos submetidas ao trabalho infantil, a grande maioria em áreas rurais. De acordo com o estudo *Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes*, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, existem no país 932 cidades onde ocorre a exploração sexual comercial infanto-juvenil, 495 das quais com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, principalmente no Nordeste e no Sudeste. No caso do ensino, a escolarização ainda não alcança todas as crianças. No Ensino Fundamental, a taxa de escolarização líquida não cobre todo o universo, atingindo 93,9%. No Ensino Médio, es-

sa taxa está gravemente distante de atingir a principal parcela de jovens, cobrindo somente 40,6%, segundo dados de 2002 da PNAD. Nesse último nível escolar, de cada cem adolescentes, 17 abandonam a escola na rede pública. A taxa de repetência para ambos os níveis de ensino é alta, representando 20%, e a de evasão, 5,4% e 7,6%, respectivamente para os níveis fundamental e médio. Noutra vertente, embora venha caindo gradativamente, a mortalidade infantil para menores de 1 ano registra no país a alta taxa de 27,8 óbitos para cada mil nascidos vivos, chegando a 41,4 nos municípios do Nordeste, de acordo com dados de 2002 do IBGE. Porém, o percentual de crianças com baixo peso ao nascer tem subido nos últimos anos, atingindo 8,1% em 2002, de acordo com o Ministério da Saúde.

Mais do que a gravidade dos problemas, destacam as dificuldades do Poder Público de alterar de forma significativa e sustentada esse cenário. De acordo com o acompanhamento do *Plano de Ação Presidente Amigo da Criança* realizado pela Rede de Monitoramento Amiga da Criança, o ritmo dos gastos governamentais no país em várias ações não tem se mostrado suficiente para o cum-

primento dos Objetivos do Milênio até 2010, período da primeira avaliação geral. A tendência histórica indica que, até lá, serão despendidos apenas 56% dos recursos necessários para alcançar as metas, sendo que, no quadriênio 2004/2007, o governo federal investirá apenas entre 16% e 20% dos recursos necessários para alcançar essas metas no período. A priorização das políticas voltadas às crianças e aos adolescentes dependerá, então, da articulação e do estímulo a iniciativas de estados, municípios, sociedade civil e comunidade internacional. Além disso, a tendência histórica dos indicadores mostra que o Brasil provavelmente alcançará apenas três das oito metas de *Um Mundo para as Crianças* passíveis de mensuração. Também continuam a faltar informações para o monitoramento das metas e sobre a destinação de recursos para a criança e o adolescente.

Portanto, são muitas as razões para lutar por um Brasil para as crianças. Defender o acesso à educação de qualidade para todos, incrementar os recursos públicos para ações em benefício da população infanto-juvenil, assim como lutar pela efetividade, publicidade e clareza das políticas e recursos públicos empregados são algumas delas. É preciso que nós, organizações de defesa dos direitos e assistência às crianças, conselhos e lideranças, sejamos capazes de promover o controle social dessas ações para que consigamos construir um outro país para nossas crianças, nossos adolescentes e jovens.



“Os problemas críticos continuam: a cada ano morrem mais de 10 milhões de crianças, embora a maioria dessas mortes pudesse ser evitada; 100 milhões de crianças ainda estão fora da escola, 60 % das quais são meninas; 150 milhões de crianças sofrem de desnutrição; e o HIV/AIDS propaga-se a uma velocidade

catastrófica. (...) A infância de milhões de seres humanos continua sendo destruída pela necessidade de trabalhar em condições de perigo e exploração, pela venda e o tráfico de crianças e adolescentes e por outras formas de maus-tratos, descuido, exploração e violência.”

Um Mundo para as Crianças, p. 18

2.2. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Criar um Brasil para as crianças, baseado no desenvolvimento sustentável e em princípios democráticos de igualdade, não-discriminação, justiça social e universalidade, é uma tarefa complexa e desafiadora. Ela exige a atuação intensa e organizada da comunidade, mas, principalmente, de toda a sociedade, para produzir as mudanças que queremos no âmbito da própria sociedade e do governo. Ela exige que consigamos promover o controle social das ações em benefício da criança e do adolescente, como forma de consolidarmos a proteção de direitos e a promoção de políticas públicas que precisamos.

Em princípio, a família, como unidade básica da sociedade, tem a responsabilidade de proteger e promover a educação e o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Porém, na vida em sociedade, a família tem direito a receber proteção e apoio completos para levar adiante essa tarefa. Esse apoio e proteção devem

POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPOS DE IDADE – 2005

FAIXAS	NÚMERO DE PESSOAS	(%)
Menos de 1 ano	3.666.884	1,99
1 a 4 anos	14.303.865	7,77
5 a 9 anos	16.992.071	9,23
10 a 14 anos	16.463.415	8,94
15 a 17 anos	10.315.317	5,60
SUBTOTAL	61.741.552	33,52
18 a 19 anos	7.041.885	3,82
20 a 24 anos	17.782.204	9,65
SUBTOTAL	24.824.089	13,48
25 a 29 anos	15.735.323	8,54
30 a 39 anos	27.623.855	15,00
40 a 49 anos	23.112.620	12,55
50 a 59 anos	14.860.109	8,07
60 a 69 anos	9.181.801	4,99
70 anos ou mais	7.104.915	3,86
TOTAL	184.184.264	100,00

Fonte: IBGE Diretoria de Pesquisas. Projeção da População do Brasil. Revisão de 2004

DEZ RAZÕES PARA LUTAR POR UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS

1. A defesa de uma educação de qualidade é o principal desafio para o desenvolvimento das crianças.

O Brasil quase alcançou a universalização da matrícula no ensino infantil, porém, os resultados das provas de aproveitamento mostram que quase 20% das crianças chegam à 4ª série do Ensino Fundamental sem saber ler e escrever.

2. A redução da mortalidade infantil ainda é um grande desafio para alguns grupos da população brasileira.

Apesar da mortalidade infantil ter caído mais de 40% entre 1990 e 2002, essa melhoria não foi a mesma para todas as crianças. Hoje, uma criança pobre tem o dobro de probabilidade de uma criança rica de morrer antes de completar 1 ano. Da mesma forma, uma criança que mora no estado de Alagoas tem uma probabilidade quatro vezes maior de morrer do que uma criança que vive no Rio Grande do Sul.

3. Cada vez mais, as crianças e os adolescentes brasileiros são vítimas da violência.

Entre 1990 e 2002, a taxa de mortalidade por homicídio de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos de idade quase dobrou.

4. É preciso erradicar o trabalho infantil.

Apesar do percentual de crianças trabalhadoras entre 10 e 15 anos de idade ter caído mais de 40% entre 1992 e 2002, ainda existem 13,5% de crianças nessa faixa etária trabalhando.

A probabilidade de uma criança pobre ser explorada no trabalho infantil é quatro vezes maior do que a de uma criança rica.

5. A superação da desigualdade e da pobreza constitui condição básica para consolidação de um futuro para as crianças.

A manutenção de um padrão de desenvolvimento econômico que exclui os benefícios sociais básicos compromete as ações de proteção de direitos das crianças e de suas famílias. No Brasil, quase 50% das crianças e dos adolescentes vivem em famílias pobres cuja

renda familiar per capita é menor que meio salário mínimo.

6. É preciso combater a impunidade da exploração sexual comercial infanto-juvenil.

O enfrentamento da exploração sexual comercial infanto-juvenil depende da superação da fragmentação de ações e programas, de maneira a permitir o fortalecimento do sistema de garantia de direitos e, fundamentalmente, o fim da impunidade dos exploradores.

7. Os recursos públicos destinados à atenção à criança são insuficientes.

Para alcançar as metas mensuráveis do Um Mundo para as Crianças, ao longo do período de 2000-2010, a tendência histórica aponta gastos equivalentes a apenas 56% dos recursos necessários.

8. É preciso incrementar a ação dos conselhos constituídos para defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Os Conselhos de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e seus respectivos Fundos são fruto de determinação legal e devem ser criados para permitir a formulação consistente de ações e a destinação inequívoca de recursos a favor das crianças.

9. Os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente precisam tornar-se um verdadeiro Sistema de Garantia de Direitos.

A violação dos direitos das crianças e dos adolescentes ainda é uma constante na forma de maus-tratos, abandono e tráfico, exigindo ações concretas para a instituição de políticas estáveis e abrangentes de proteção.

10. É preciso que a sociedade saiba quais são os recursos e as ações a favor da criança e como eles estão sendo conduzidos.

Existe uma grande precariedade na atuação do poder público no que se refere à clareza e à publicidade de informações que permitam o acompanhamento das políticas públicas e do orçamento a favor da criança.

vir do Estado constituído, que tem o dever de satisfazer as necessidades e promover e proteger os direitos dos cidadãos. Para tanto, o Estado, organizado em instituições e dirigido por governantes eleitos democraticamente, desfruta de competências legais para propor e aplicar leis, conceber e implementar políticas públicas, assim como para obter e destinar os recursos necessários à promoção do desenvolvimento econômico e social das famílias, de suas crianças e adolescentes.

Durante o último século, o padrão de desenvolvimento econômico e social que vigorou no país não priorizou o desenvolvimento humano e o Estado constituído não conseguiu proteger a maioria das famílias brasileiras da exclusão social de suas conquistas básicas. Hoje prevalece um cenário de não universalização de direitos sociais, que resulta em um quadro de disparidades sociais e pobreza, materializado, principalmente, na fragilização do direito e do acesso aos benefícios das políticas públicas de saúde, educação, assistência social, segurança, meio ambiente, entre outras, e, conseqüentemente, comprometedor do desenvolvimento da criança e do adolescente.

Alguns governantes têm se mostrado empenhados na superação dessa dívida social, mas enfrentam problemas políticos e administrativos para implementar soluções. Têm dificuldades para administrar os diversos interesses sociais e colocar como prioridade a proteção e a promoção do desenvolvimento da criança e do adolescente, em um cenário onde a questão social ainda não ocupa claramente o primeiro lugar da agenda política e administrativa dos governos. A efetividade de suas ações, por sua vez, vê-se frequentemente comprometida por entraves burocráticos e processos decisórios pouco sujeitos à transparência e avaliação. A alocação de recursos públicos quase sempre está submetida a procedimentos e condutas que, em geral, não permitem a compreensão dos cri-

térios que a orientou e dos resultados que pretendeu atingir.

Nessa perspectiva, é preciso que a sociedade atue decididamente defendendo, debatendo, propondo, questionando e buscando o devido compromisso das autoridades e a eficácia de suas ações, para que as soluções concretas para o desenvolvimento da criança e do adolescente e para a defesa de seus direitos sejam produzidas. É essa ação de controle social que levará, de fato, à edição de leis e à implementação de políticas públicas realmente orientadas democraticamente por critérios de eficácia e eficiência, com o devido envolvimento dos interessados. Na verdade, as comunidades já realizam ações dessa natureza junto às autoridades públicas e mesmo à sociedade para que suas causas sociais se tornem objetos de leis e políticas públicas, e levem à efetiva superação das carências que as geraram. Promover o controle social, especialmente da elaboração e gestão do OCA, é uma ação estratégica nesse contexto.

O controle social dos recursos públicos destinados à criança e ao adolescente constitui um momento especial, pois é no orçamento público que as prioridades de ação e o Poder Público passam a desfrutar de plena legalidade para sua implementação. O Poder Público processa uma série de decisões para definir o formato e conteúdo da ação governamental, envolvendo diversos agentes políticos e administrativos, mas as políticas públicas e leis se efetivam mesmo com a disponibilização e gasto de recursos. Por isso, consideramos que o controle social do OCA permite a você e sua comunidade disporem de mais elementos para:

- a. Avaliar concretamente o desempenho das ações a favor da criança e do adolescente.
- b. Decidir com maior clareza quais as políticas públicas que devem ser priorizadas a cada período.
- c. Estabelecer uma política de ação es-



“Comprometemo-nos a não poupar esforços na continuação da criação de um mundo para as crianças, construído a partir das conquistas da década passada e guiado pelo princípio das crianças em primeiro lugar. (...) Ao outorgar alta prioridade aos direitos das crianças, sua sobrevivência, proteção e desenvolvimento, cuidamos dos melhores interesses de toda a humanidade e asseguramos o bem-estar de todas as crianças em todas as sociedades.”

Um Mundo para as Crianças, p. 70

tratégica a favor da criança e do adolescente, ao invés de apresentar apenas reivindicações pontuais.

d. Exigir eficiência e eficácia do Poder Público na alocação dos recursos públicos para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e social das famílias beneficiárias.

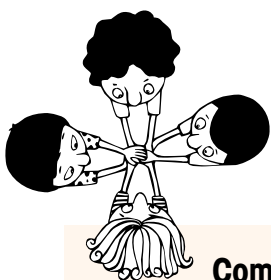
O controle social refere-se ao direito de atuação da sua comunidade e de toda a sociedade civil em um Estado democrático, por meio da vigilância social e da mobilização social, em defesa e promoção de sua cidadania. Por meio da mobilização social, os indivíduos podem promover ações para articulação e organização de pessoas e apoios destinados à otimização dos recursos em benefício da criança e do adolescente. Pela vigilância social, é possível desenvolver ações para o levantamento e a difusão de informações necessárias ao alcance de seus objetivos. No *Orçamento Criança e Adolescente*, o controle social que você e sua comunidade desenvolverão se dirigirá para ações de vigilância social destinadas ao diagnóstico e à divulgação dos valores e critérios utilizados para a alocação de recursos públicos, enquanto as ações de mobilização

social buscarão criar oportunidades para a defesa de direitos das crianças e dos adolescentes. Na prática, essas iniciativas não estarão separadas, mas sim juntas como, por exemplo, quando acontecer uma audiência pública em que o levantamento e a divulgação de informações necessárias à sua organização será, certamente, uma ação de vigilância e a convocação da comunidade à participação, ou seja, mobilização social.

2.3. FORTALECENDO A REDE DE CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

A eficácia do controle social do OCA depende da capacidade de articulação das organizações que atuam em defesa da criança e do adolescente na sua região, assim como do acompanhamento de todos os aspectos que afetam a qualidade de vida e os direitos desta população. A luta por um Brasil para as crianças terá sucesso se conseguirmos ir além do enfrentamento isolado dos problemas que atingem a infância, a adolescência e a juventude, construindo uma política que otimize a utilização dos recursos públicos em seu benefício. Temos pela frente um problema social que só será superado com a ação integral e articulada dos envolvidos nesse campo, uma capacidade de ação que configure um verdadeiro Sistema de Garantia de Direitos.

No Brasil, em sintonia com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o controle social das ações públicas para a infância e adolescência está alicerçado no princípio de **proteção integral**. Desde a década de 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a criança e o adolescente passaram a ser reconhecidos como indivíduos sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento que, do ponto de vista social, merecem o acompanhamento e a proteção durante seu crescimento e formação. Com o ECA, esse papel passa a ser conferido a toda a sociedade e ao Estado constituído, que



Compromissos do Pacto pela Paz

- Garantir a erradicação da violência sexual infanto-juvenil, viabilizando a implantação e implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência, Exploração e Abuso Sexual nos estados e respectivos municípios.
- Garantir a prevenção e erradicação de qualquer forma de trabalho infantil, e a proteção do trabalhador adolescente conforme a Lei.
- Garantir a cidadania das famílias por meio de uma política nacional de assistência social, que tenha como foco o enfrentamento da pobreza, garantindo a proteção integral das famílias, crianças e adolescentes.
- Assegurar uma política nacional de cultura, esporte e lazer, de caráter universal, para crianças e adolescentes, que contemple a integração regional e a valorização da cultura local, garantindo recursos financeiros nos orçamentos públicos das três esferas de governo.
- Reunir forças na universalização do atendimento à educação infantil baseado nos princípios de democratização do acesso, permanência e gestão e qualidade social.
- Garantir políticas de saúde pública de acesso universal e equânime nos aspectos da promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde de crianças e adolescentes.

tem o dever de criar e manter políticas públicas específicas e básicas para a garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Como consequência dessa doutrina de proteção integral e especial à criança e ao adolescente, foi criado por força de lei um Sistema de Garantia de Direitos, visando à proteção propriamente dita, à responsabilização por ação ou omissão de violação dos direitos, à aplicação dos instrumentos postulados pelo sistema e à interação entre os atores do sistema. O sistema, por sua vez, prevê a atuação articulada de sociedade civil e Poder Público (art. 8º do ECA) para implementação das políticas necessárias, balizadas pelo funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares.

Os Conselhos de Direitos são formados por membros do Poder Público e da sociedade civil. Funcionam nos âmbitos federal, estadual e municipal e são responsáveis pela formulação e pelo controle das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, bem como pela gestão dos Fundos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Já os Conselhos Tutelares (CTs), organizados por município, são responsáveis pelo acolhimento e encaminhamento de crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados ou violados.



“Nós, os governos que participamos da sessão especial, comprometemo-nos a implementar o Plano de Ação, considerando a possibilidade de adotar medidas como as seguintes:

- a. Colocar em prática, conforme a situação, leis, políticas e planos de ação nacionais eficazes e destinar recursos para realizar e proteger os direitos das crianças e assegurar seu bem-estar.
- b. Estabelecer ou fortalecer órgãos nacionais, como mediadores

independentes que defendam os direitos das crianças, quando necessário; ou outras instituições para promover e proteger os direitos das crianças;

c. Elaborar sistemas nacionais de acompanhamento e avaliação para determinar os efeitos das medidas adotadas em relação às crianças;

d. Promover ampla consciência e compreensão dos direitos das crianças.”

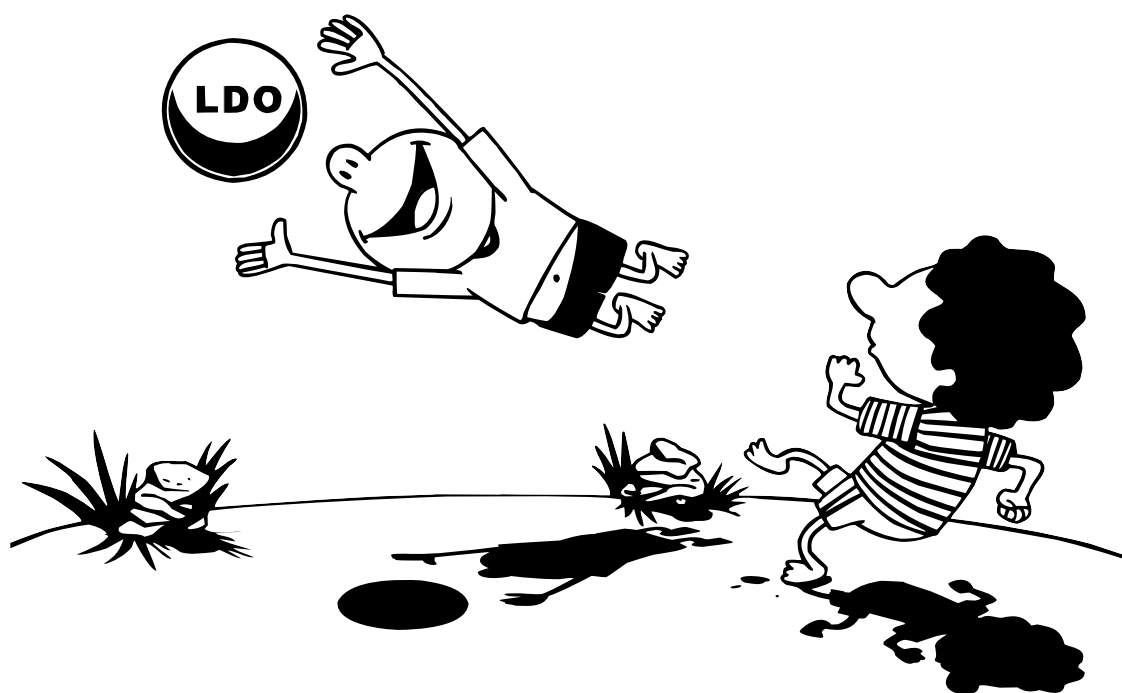
Um Mundo para as Crianças, p. 27

Segundo dados do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia) de 2005, existem no país 4.561 Conselhos Municipais de Direitos e 4.260 Conselhos Tutelares, para um universo total de 5.562 municípios. A legislação exige no mínimo um Conselho Tutelar por município, mas os municípios maiores podem ter mais. O Município de São Paulo, por exemplo, tem 35 CTs, cada um responsável por uma região da cidade. Além disso, constatou-se que, de um modo geral, o funcionamento e a estrutura desses conselhos e fundos são deficitários.

Apesar de estarem no centro do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, os Conselhos de Direito e os Conselhos Tutelares estão inseridos em um cenário onde atuam outros conselhos setoriais, instituições do setor público, e organizações não-governamentais que prestam atendimento ou agem em defesa da infância e adolescência. Dentre os conselhos setoriais, destacam-se os Conselhos de Assistência Social, nas esferas federal, estadual e municipal pois, atualmente, cumprem papel fundamental na implementação de políticas básicas e especiais. Aos Conselhos de Saúde e ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef) cabe também função central, uma vez que acompanham a gestão da principal parcela dos recursos do OCA.

Entre os atores do setor público, o Ministério Público ocupa papel relevante. Ele detém prerrogativas plenas para atuar no âmbito direto da defesa de todos os direitos. Os agentes públicos que respondem pela concepção e implementação direta das políticas públicas, bem como pela gestão de equipamentos públicos de atendimento à criança e ao adolescente são atores centrais para a construção do Sistema de Garantia de Direitos.

No campo das organizações da sociedade civil, encontramos aquelas que prestam atendimento direto e as que atuam pela promoção e proteção da infância e da adolescência. Elas são o elemento propulsor do controle social.



Nesse cenário, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) desempenha papel-chave, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, na definição das diretrizes para a dinamização de todo esse Sistema de Garantia de Direitos. Ao Conanda cabe a tarefa de integrar, fiscalizar, acompanhar e avaliar o conjunto das políticas públicas, bem como de fortalecer a rede de atenção integral à criança e ao adolescente. No quadro “Ações de Controle Social do Orçamento Criança” encontram-se definições importantes do Conanda para orientar as ações de vigilância e mobilização social.

Como já foi dito, o orçamento público é decisivo para a gestão pública, pois ele é fruto de um conjunto de decisões em diversas áreas. Para alcançar sucesso no direcionamento desse orçamento em benefício da criança, é preciso promover uma rede de controle social que comprometa com esse objetivo todos os agentes atuantes nesse campo. Nessa perspectiva, dispomos de um avançado marco legal para a garantia de direitos da criança e do adolescente, que se destina a assegurar a implementação de políticas públicas com a participação da sociedade civil e o cumprimento efetivo dos seus direitos.

2.4. ATUANDO JUNTO AO PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo desempenha o papel principal na concepção e implementação das ações que integram o OCA. É ele que detém a competência para cobrar os tributos, gerenciar a arrecadação, administrar os recursos financeiros, humanos e administrativos e definir as ações governamentais a serem executadas.

No âmbito do município, o Poder Executivo se traduz na figura da prefeitura e se materializa, de fato, na pessoa do prefeito. A prefeitura é uma instituição complexa, que envolve o funcionamento de diversos órgãos distintos e, muitas vezes, complementares. Ela conta com funcionários para o desempenho de suas funções. Uma parte desses funcionários é contratada por meio de concurso público (servidores públicos municipais) e outra é contratada por meio de empresas prestadoras de serviços (terceirizados). Já o prefeito tem a responsabilidade, conferida pelas urnas, de governar a cidade, respondendo legalmente pelos atos praticados pela prefeitura. Entretanto, a atuação do prefeito também é complexa, porque, além de estar condicionada a leis, esse gestor público exer-

ce seu poder por meio de indivíduos indicados para ocupar posições relevantes no comando e na administração do órgão (cargos comissionados), com destaque para os que são indicados para dirigir os órgãos da municipalidade (secretários, presidentes de empresas, fundações e autarquias).

Desse modo, o funcionamento da prefeitura se deve à ação da chamada administração, integrada pelo pessoal de carreira e terceirizados, e também à ação do governo, composto pelos indicados pelo prefeito para comporem sua equipe. O desafio de um bom governo e de uma boa administração reside, então, na qualidade da articulação entre esses atores.

De fato, a atuação da administração e do governo se desdobra em diversos órgãos. A eficiência da prefeitura vai depender dessa estrutura e de como os órgãos relacionam-se entre si. Em princípio, não é possível definir um modelo. Cada prefeitura pode ter a estrutura de órgãos que desejar, definida em lei aprovada pela Câmara Municipal. Tradicionalmente, as prefeituras estão organizadas em torno de secretarias, mas, em alguns municípios de menor porte, o nível mais importante pode ser o departamento. Além do gabinete do prefeito, de modo geral, temos as Secretarias de Fazenda, Administração, Obras, Educação (costuma englobar esporte, turismo e lazer), Saúde, Assistência Social e Trabalho, e a Procuradoria, que responde pela gestão jurídica da prefeitura. Em alguns municípios, é possível não haver a Secretaria de Assistência Social e Trabalho, embora as suas funções certamente sejam desempenhadas por algum órgão hierarquicamente inferior dentro do gabinete do prefeito ou das Secretarias de Educação e Saúde. Além disso, muitos municípios possuem Secretaria de Planejamento e Secretaria de Governo, o que tende a ser uma vantagem, pois valoriza a dimensão do planejamento e da coordenação para o funcionamento da prefeitura. Outras secretarias como as de Meio Ambiente e Serviços Urbanos, que costumam existir em cidades de

maior porte, tendem a ter suas funções desempenhadas pela Secretaria de Obras e pela Secretaria de Administração nas menores.

A concepção e a execução do *Orçamento Criança e Adolescente* envolve praticamente todas essas secretarias. A correlação das esferas prioritárias de ação do OCA se estabelece de forma quase que direta com a nomenclatura das secretarias. Assim, a Secretaria de Saúde responde pelo eixo saúde, a de Educação por educação e a de Assistência Social e Trabalho pelo eixo assistência social e direitos de cidadania. Entretanto, as eventuais obras das três esferas encontram-se, em geral, sob a responsabilidade executiva da Secretaria de Obras, assim como as ações de saneamento (água, esgoto, limpeza urbana e habitação) incluídas pela Metodologia do OCA na esfera saúde. Isso pode significar que as decisões de dimensionamento e execução de obras em diferentes áreas sejam de responsabilidade da Secretaria de Obras.

Para o OCA, a Secretaria de Administração e a Procuradoria desfrutam de importância diferente dos demais órgãos. Em vez de responderem diretamente pela execução de alguma ação do OCA, elas são responsáveis pela criação de importantes condições para sua implementação, sobretudo pela viabilização do processo de licitação, que possibilita a escolha do fornecedor do bem, serviço em geral ou do serviço de obra. Compete à Procuradoria responder pela legalidade das licitações e contratações. Se ela não estiver adequadamente capacitada e devidamente sintonizada com as prioridades da prefeitura, é bem possível que ocorram dificuldades para a operação, em tempo hábil, dos empreendimentos do *Orçamento Criança e Adolescente* sujeitos a licitação.

Já a Secretaria de Administração pode eventualmente ser responsável pela gestão dos serviços ambientais e de limpeza urbana que compõem as ações do OCA. Entretanto, na maioria das prefeituras, cabe a ela a operacionalização do processo lici-



Política de atendimento

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

"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, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios."

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 86



Rede de entidades de garantia dos direitos da criança e do adolescente

AGENTES PRINCIPAIS

CONSELHOS NACIONAL, ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	Órgão de gestão dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e deliberação da política de atuação em benefício da criança e do adolescente no âmbito de sua esfera governamental. Definem o Plano de Aplicação de recursos do fundo e sua prestação de contas.
CONSELHO TUTELAR	Órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade, no âmbito municipal, de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (ECA, art. 131). Formado por membros eleitos pela comunidade representativa da infância e juventude do município, tem autonomia conferida por lei para agir, contornar e corrigir desvios e violações por parte da família, da sociedade e do Poder Público.
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Atualmente, são os órgãos responsáveis pela gestão das transferências da União em benefício da criança e do adolescente, tanto na esfera estadual quanto municipal. Definem o Plano de Aplicação de recursos do Fundo de Assistência Social e sua prestação de contas.
PODER JUDICIÁRIO	É formado por um conjunto de autoridades com o poder de julgar. Representa o Estado na missão de aplicar as leis, vigiar sua execução e reparar violações às relações jurídicas. A autoridade competente é o juiz, também conhecido como magistrado, pessoa investida no cargo, por concurso público, com competência e jurisdição (limites de sua atuação), tendo como fim julgar – dar uma sentença ou ordem judicial.
MINISTÉRIO PÚBLICO	Instituição jurisdicional do Estado, à qual cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos/interesses sociais e individuais indisponíveis por incapacidade ou impossibilidade. Zela pelo fiel cumprimento das leis. Em relação à criança e ao adolescente, o promotor público é a autoridade competente para defender e zelar pelos interesses dessa população, nos termos dos artigos 200 a 205 do ECA.
DEFENSORIA PÚBLICA	Instituição para prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, e de defesa, em todos os graus, na forma do art. 5o, LXXIV, da Constituição Federal. De acordo com o art. 4o, da Lei 80/94, que trata da organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos estados, o defensor público tem a função institucional de exercer a defesa dos interesses e direitos da criança e dos seus familiares.
AGENTES PÚBLICOS	Autoridades do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, responsáveis pela implementação das políticas públicas de proteção e promoção da criança e do adolescente, formulam e gerenciam o orçamento público, dirigem as instituições públicas de atendimento à infância e adolescência.
FORMADORES DE OPINIÃO PÚBLICA (COMUNICADORES, ARTISTAS, IGREJAS, LIDERANÇAS)	Personalidades da comunidade que podem utilizar sua visibilidade pública para atuar em defesa da promoção e proteção da infância e adolescência.
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	Organizações que prestam serviços de defesa ou atendimento à criança e ao adolescente. Desempenham papel central no controle social das ações públicas por serem porta-vozes dos interesses das crianças e dos adolescentes.

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

I. Garantir recursos orçamentários e financeiros nas três esferas governamentais, com vistas a fortalecer os sistemas de saúde, educação e segurança social, para ampliar o acesso, aos serviços, de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

II. Estimular a mobilização social e efetivar a participação dos Conselhos de Educação na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária do Município, assegurando-se os recursos específicos para a educação infantil.

III. Propor a aprovação de Lei Federal que garanta o percentual de 5% da Seguridade Social no orçamento da União e 5% do orçamento geral dos estados e municípios para a política de Assistência Social, garantindo que o repasse de recursos se operacionalize de fundo a fundo, respeitando a autonomia do município na definição de políticas e aplicação de recursos.

IV. Realizar diagnósticos das demandas sociais para orientar a formulação e a alocação de recursos para os programas sociais, em conformidade com a realidade e a especificidade dos municípios e regiões, instrumentalizando conselhos e gestores para aprovação dos programas da assistência social.

V. Garantir recursos financeiros para a divulgação e realização de atividades que venham a erradicar o trabalho infantil e a proteger o adolescente trabalhador, ampliando o orçamento de todas as políticas sociais básicas, nas três esferas de governo, com a garantia de que não haja atraso no repasse da

verba, para não prejudicar as ações e a continuidade dos projetos e programas.

VI. Garantir a urgente necessidade de capacitação da sociedade civil em relação ao orçamento público (federal, estadual e municipal), com vistas a permitir o controle social e estabelecer mecanismos de monitoramento da utilização dos recursos públicos.

VII. Propor legislação que destine, para o Fundo Criança, os valores de multas aplicadas a pessoas e empresas que exploram mão-de-obra infantil.

VIII. Incluir, obrigatoriamente, nos orçamentos municipais e distrital, previsão de recursos para manutenção dos conselhos de direitos e tutelares.

IX. Promover a alteração da legislação vigente sobre o Imposto de Renda, de forma a possibilitar as doações até o momento das declarações, assim como as doações de pessoas físicas e jurídicas em qualquer modelo e em qualquer modalidade.

X. Editar Resolução do Conanda que estabeleça o repasse de recursos, fundo a fundo, para Conselhos de Direitos que, comprovadamente, estejam em efetivo funcionamento.

XI. Envolver os conselheiros de direitos e tutelares, promotores públicos e a sociedade na elaboração e no acompanhamento da execução orçamentária de recursos destinados às ações de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

FONTE: Estratégias e Ações da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 2003. CONANDA

tatório, cuidando da organização dos processos, escolha da comissão de licitação e andamento das contratações. Esse também constitui ponto sensível para a execução do OCA, visto que toda documentação e encaminhamento de soluções encontram-se a cargo dessa Secretaria.

Entretanto, para a garantia do OCA, o importante é que você e sua comunidade conheçam o fluxo decisório da sua prefeitura. De modo geral, há uma falsa idéia de que todas as decisões são tomadas pelo prefeito. Embora ele tenha responsabilidade legal e seja, como se diz na linguagem popular, “quem assina os docu-

mentos” (em algumas prefeituras de maior porte, o prefeito delega a secretários por meio de decretos ou portarias), as decisões tendem a ser compartimentadas, descentralizadas ou carregadas de influência por aqueles que se encontram na administração direta do assunto. Por outro lado, é comum se considerar como responsável principal para a temática do Orçamento Criança e Adolescente o Secretário(a) de Assistência Social e Trabalho. Na verdade, como já abordamos acima, isso não procede, porque as ações do OCA se situam em diversas secretarias. Certamente, esse(a) secretário(a) responde por ações de proteção social

importantíssimas e pode ser tratado como patrocinador principal dos interesses da criança e do adolescente, mas na hierarquia das prefeituras raramente consegue ocupar papel relevante.

Sem dúvida, em toda prefeitura, o gabinete do prefeito constitui o centro polarizador dos demais órgãos. Porém, os órgãos municipais detêm poder distinto no andamento do fluxo decisório. Normalmente, a Secretaria da Fazenda aparece como elemento estruturante desse processo, visto que a lógica da disponibilidade de recursos e da capacidade de pagamento da prefeitura apresenta-se como condição primeira para qualquer decisão sobre empreendimentos. Pela primazia na formação de opinião dentro da prefeitura, no entanto, concorrem com esta Secretaria, a Procuradoria e a Secretaria de Obras. A primeira detém o juízo das condições de legalidade do que se pretende realizar, que também desponta como condição fundamental devido às conseqüências que possíveis irregularidades podem acarretar para o governo e para a administração. Já a segunda ocupa posição relevante porque, no Brasil, prevalece a cultura de que somente obras são realizações governamentais válidas, deixando-se em segundo plano outras ações promovidas por outros órgãos finalísticos. Assim, o Secretário de Obras tende a deter um poder de influência superior aos demais. Contudo, dependendo das correlações políticas, a posição do órgão de obras pode, certamente, ser ocupado pelo implementador de uma das duas políticas sociais consideradas prioritárias hoje no nosso país, em virtude da sua importância político-social: a Secretaria de Saúde ou Educação.

Diante desse cenário, você e sua comunidade devem procurar o melhor caminho para potencializar o OCA em seu município. Como vimos, as prefeituras funcionam de modo complexo. De um lado, administração e governo procuram se articular para levar adiante seus objetivos. Do outro, os diversos órgãos participam do processo decisório em busca igualmente da consecução de seus objetivos. Nessa perspectiva, é forte a influência das Se-

cretarias de Fazenda, assim como a da Secretaria de Obras. As de Saúde e Educação mostram-se sempre detentoras de força própria, prontas para liderar o desenvolvimento social do município. A de Assistência, por sua vez, ocupa posição secundária no contexto de priorização de ações. Caberá a você extrair dessa realidade as melhores oportunidades para alcançar sua causa social.

2.5. PRIORIZANDO A DEFESA DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE COM O PODER LEGISLATIVO

O sucesso do controle social do OCA em sua comunidade passa pela participação ativa da Câmara Municipal de sua cidade e, certamente, da Assembléia Legislativa de seu estado e da Câmara dos Deputados de modo geral, na rede de agentes para garantia dos direitos da criança e do adolescente. O Poder Legislativo ocupa papel central no Estado democrático, pois a garantia da legitimidade do exercício do governo está condicionada à atuação do governante eleito segundo leis produzidas pelos representantes do povo, reunidos no Parlamento. Ao Legislativo cabe aprovar as leis que deverão orientar a atuação do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, acompanhar e fiscalizar a ação desses governantes à luz do marco legal que ele próprio produziu. No exercício dessas competências, destaca-se seu papel em relação ao orçamento público que, sob a democracia, apresenta-se como o programa de trabalho do Poder Executivo para o período de um ano. São os parlamentares que definem as regras para a elaboração desse programa e, na seqüência, o apreciam e o aprovam para execução, assim como analisam a prestação de contas das realizações nele previstas.

A atuação do Legislativo na edição de leis, especialmente, das leis orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei do Orçamento Anual (LOA) – e o exercício do seu poder de fiscalização são bastante comple-

Atuando junto ao legislativo

AGENTES PRINCIPAIS

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL	Dirige os trabalhos da Câmara, tendo competência para colocar em apreciação projetos de lei e conduzir negociações para escolha de presidentes e relatores de comissões, entre outras questões.
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	Dirige os trabalhos de apreciação de todas as leis orçamentárias e tributárias (PPA, LDO e LOA), assim como de outros projetos de lei que envolvam despesas. Comanda o processo de recebimento e validação de emendas ao projeto de lei do orçamento.
LÍDER DOS PARTIDOS OU BLOCOS PARTIDÁRIOS	Representa os interesses dos partidos na Câmara e responde pelas negociações que antecedem a apreciação das matérias em plenário.



xos. No município, quando chegam à Câmara Municipal de vereadores, todos os projetos, inclusive o relativo à matéria orçamentária, são encaminhados, em primeiro lugar, para a Comissão de Legislação e Justiça para apreciação de sua legalidade. Uma vez aprovada a legalidade da proposta de lei, o projeto tramita para a comissão temática pertinente (Educação, Saúde, Assistência Social) para receber um parecer e proposição de emendas. Paralelamente, segue para a Comissão de Orçamento, que avaliará seu impacto orçamentário-financeiro. Caso se trate de lei orçamentária, o projeto segue direto para essa última comissão, onde igualmente receberá parecer e emendas.

Até a década de 1980, o Legislativo no Brasil não tinha competência para alterar os orçamentos, visto que o art. 67 da Emenda Constitucional nº 01/67, que fazia parte da Constituição Brasileira no período, havia vedado emendas decorrentes do “aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa” ou aquelas visando “modificar o seu montante, natureza e objetivos” (§ 1º). A partir da Constituição de 1988, os parlamentares puderam propor emendas de forma limitada, somente remanejando previsões de dotações e sem poder alterar a previsão de receitas.

Nos últimos anos, as comissões de orçamento, juntamente com as assessorias técnicas do Legislativo, têm desempenhado o papel principal na apreciação e no debate dos projetos de leis orçamentárias. O *sta-*

tus de comissão permanente, a centralidade institucional da matéria e mesmo a sua complexidade são fatores que favoreceram esse desempenho. Sob esse cenário, há uma forte tendência para que os entendimentos sobre a distribuição de recursos aconteçam no âmbito dessa comissão. Ao Plenário, praticamente tem restado a homologação regimental das decisões. Com isso, o presidente da comissão acaba por ocupar posição de destaque nas negociações, gerando uma centralização decisória nem sempre desejável.

Por sua vez, o desempenho dos parlamentares na apreciação das leis orçamentárias – sobretudo do Orçamento Anual – tem se pautado marcadamente pela atenção às emendas individuais e não por uma análise integral da proposta orçamentária. Normalmente, prevalece a apresentação de um grande número de emendas, com valores insuficientes para a realização de seus objetivos. Estas recebem o nome de emendas-janela e destinam apenas recursos simbólicos na tentativa de atender o maior número de demandas. Embora não haja impedimento legal a tal prática, ela contribui para o distanciamento do debate sobre viabilização de políticas gerais. Além de fragilizar sensivelmente a eficácia da atuação parlamentar, tais condutas mostram-se nitidamente desagregadoras e deseducativas, pois sinalizam para a sociedade a possibilidade de não serem realizadas, além de valorizar uma faceta institucional secundária do trabalho parlamentar, que é a de responder pelo atendimento localizado de demandas.



Em grande medida, tal comportamento deve-se à inexistência de normatização da legislação orçamentária, que estabeleça claramente a relação entre as três leis orçamentárias (ciclo orçamentário). Isso acontece também devido à pouca exploração que o Legislativo faz de seu papel fiscalizador, sobretudo das exigências introduzidas pela Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nessa perspectiva, você e sua comunidade devem procurar explorar, junto aos parlamentares, as oportunidades de acompanhamento da estimativa de receita e de controle das contas públicas para incremento do controle social do OCA.

A estimativa de receita é o principal balizador da proposta orçamentária. A Lei Complementar nº 101/00 passou a conferir ao Legislativo a prerrogativa para apreciar a metodologia de estimativa de receitas, conferindo se ela é procedente. Durante o período inflacionário, eram freqüentes previsões superestimando as receitas. Com a estabilização da moeda a partir de 1994, as estimativas de receitas tornaram-se mais realistas. Contudo, em muitos casos persiste a prática da superestimação das receitas sob alegação de que isso facilita a execução do orçamento – uma vez que o aumento dos valores no orçamento permite incluir de maneira fictícia todas as demandas para depois não realizá-las. Desse modo, esta prática contribui negativamente para o falseamento do programa de trabalho contido no orçamento, além de estimular a formação de déficit orçamentário. Quando combinada com o mecanismo de suplementação orçamentária, a superestimativa deforma completamente o pacto original do orçamento durante a execução orçamentária. Na contramão dessa prática, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a exigir que o Poder Executivo apresente, na LDO, a sua estimativa de receita acompanhada da metodologia. Com isso, os parlamentares garantem o pacto orçamentário de forma direta e eficaz, fazendo a devida avaliação da forma como a receita foi estimada e corrigindo-a, se for o caso.

PRINCIPAIS PONTOS DE FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

I. Cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

II. Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar.

III. Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite.

IV. Providências tomadas para

recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites.

V. Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar.

VI. Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Lei Complementar 101/00, art. 59

Fazendo controle social do Orçamento Criança

AÇÕES IMPORTANTES DE:



VIGILÂNCIA SOCIAL

1. Mapeamento de organizações e lideranças que atuam em defesa da criança e do adolescente no município.
2. Levantamento dos principais indicadores relativos à qualidade de vida e promoção dos direitos da criança e do adolescente no município.



MOBILIZAÇÃO SOCIAL

1. Organizar, na Câmara Municipal, uma frente parlamentar para a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.
2. Reunião com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para conhecimento das diretrizes de ação e do orçamento do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No caso do acompanhamento e controle das contas públicas, a partir da Lei Complementar nº 101/00 os parlamentares passaram a desfrutar de um conjunto de informações qualitativas que lhes possibilita exercer seu papel fiscalizador durante toda a execução do orçamento. A atividade de análise da prestação de contas do Executivo ficava, praticamente, restrita à apreciação anual das contas da municipalidade com o suporte do parecer do Tribunal de Contas. Tal ação, entretanto, passou a ser periódica em razão do Executivo estar obrigado a emitir quadrimestralmente o *Relatório de Gestão Fiscal* e comparecer em audiência pública para debater a gestão orçamentária e financeira. Por sua vez, o *Relatório Resumido de Execução Orçamentária*, uma exigência constitucional cuja periodicidade é bimestral, passou a ter o seu conteúdo definido pela Lei Complementar nº 101/00. Diversos quesitos referentes à destinação de recursos passaram a ser exigidos, tais como o percentual de comprometimento das receitas com despesas de pessoal e dívida, critérios para repasse de recursos a entidades

privadas (subvenções), além dos percentuais obrigatórios de recursos para a saúde e educação.

Além das competências diretas na formulação e apreciação de leis, o Legislativo se apresenta como um rico e produtivo espaço público para a promoção dos temas ligados ao *Orçamento Criança e Adolescente*. Os parlamentares são lideranças políticas e formadores de opinião no município, que devem ser mobilizados não somente para a inclusão de emendas no orçamento, mas para a implementação de ações de vigilância social e mobilização social. Eles estão inseridos nos diversos estratos sociais do município e desfrutam de trânsito em várias instituições tanto no município, quanto no âmbito do estado e da União. Assim, eles devem ser articulados para apoiar, criticar, defender, influenciar e divulgar as ações necessárias à promoção e proteção da criança e do adolescente. Essa articulação pode envolver o parlamentar individualmente, um conjunto de parlamentares ou ainda seu partido. O envolvimento de diversos parlamentares irmanados em torno da temática da infância, da adolescência ou da juventude apresenta vantagens, pois potencializa a atuação do Legislativo em favor do OCA e o coloca como tema permanente da agenda. Nesse caso, trata-se da constituição de uma Frente Parlamentar em defesa dos direitos da criança e do adolescente, congregando representantes de todos os partidos. A partir dela, você e sua comunidade estarão iniciando a organização de um parlamento para as crianças.



Fazendo controle social do OCA

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

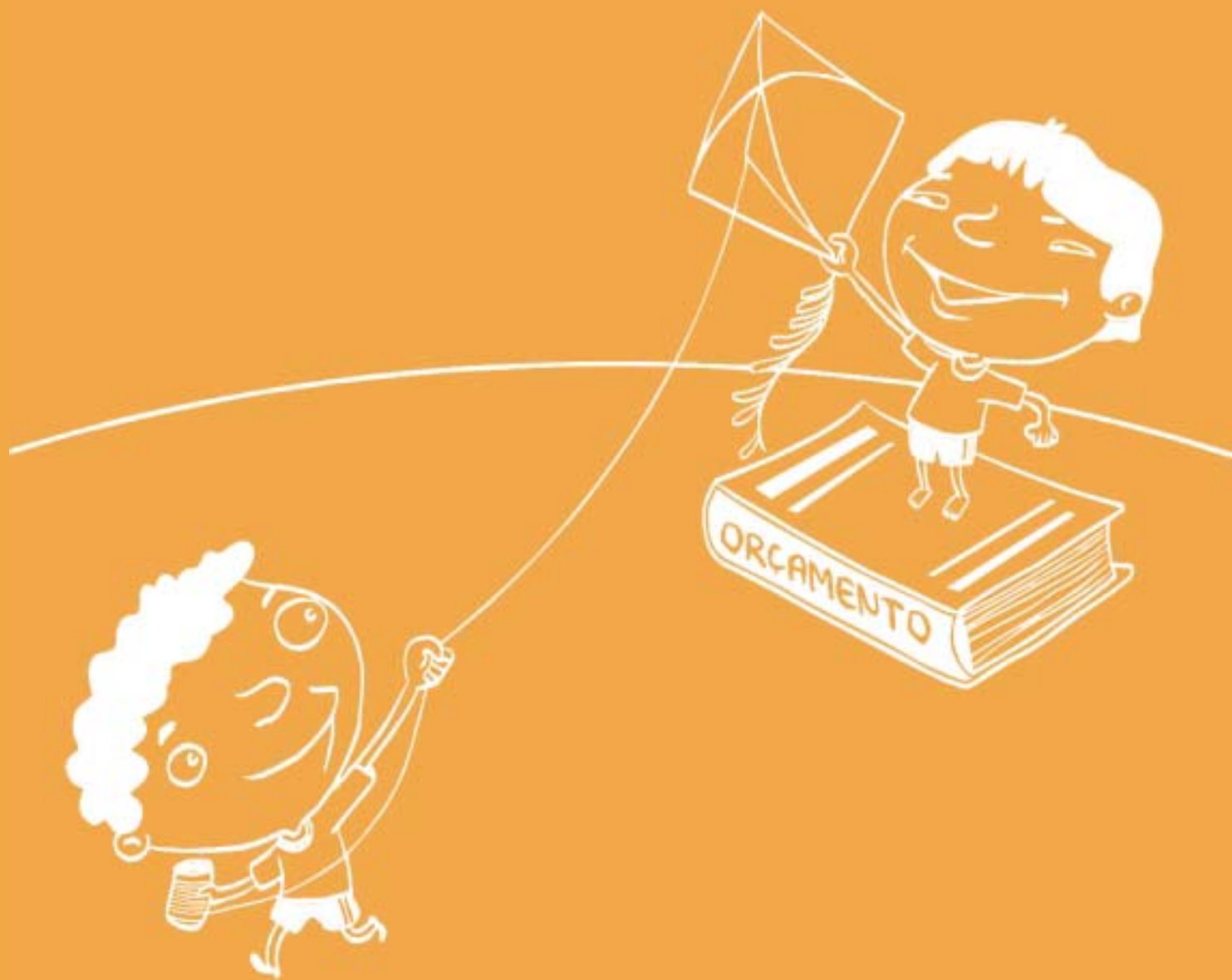
Regimento Interno da Câmara Municipal – É a base para a definição dos procedimentos de funcionamento da Câmara Municipal.

Lei Orgânica do Município – É a Constituição do Município, trazendo normatizações complementares às da Constituições Federal e Estadual para diversas matérias no âmbito do município, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento urbano e econômico da cidade.

CAPÍTULO 3

GARANTINDO

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE NO CICLO ORÇAMENTÁRIO





O principal momento para o controle social do Orçamento Criança e Adolescente acontece durante o ciclo orçamentário. Você será informado do que pode ser feito para garantir recursos e ações a favor da criança e do adolescente no PPA, na LDO e na Lei do Orçamento.

3.1. A IMPORTÂNCIA DO CICLO ORÇAMENTÁRIO PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

O ciclo orçamentário constitui o principal espaço político para você e sua comunidade promoverem o controle social do OCA. O ciclo orçamentário é o conjunto das três leis orçamentárias previstas na Constituição Federal Brasileira – Lei Anual do Orçamento (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Plano Plurianual (PPA) – que se inter-relacionam ao longo do tempo (daí o nome *ciclo*), possibilitando ao Poder Público implementar suas ações. Fazer controle social do OCA nesse âmbito significa incluir, nas leis orçamentárias, as ações em benefício da criança e do adolescente e atuar para que elas sejam realmente executadas. Significa também obter informações sobre o andamento dessas ações, assunto que discutiremos com mais detalhes no capítulo 6.

A natureza da vigilância e mobilização social a serem desenvolvidas sofrerá variações dependendo do momento do ciclo. Na fase da Lei Anual do Orçamento (LOA), conhecida simplesmente como *orçamento*, você poderá inserir ações e aumentar os gastos a favor da criança e do adolescente. Afinal, é na LOA que a destinação de recursos para as ações governamentais é garantida anualmente. Os projetos e as atividades com os respectivos valores de despesas são, ao mesmo tempo, autorizações e limites de gastos para as ações, que tornam possível sua execução de fato. Na fase da lei do Plano Plurianual (PPA), você poderá discutir a previsão de ações a favor da criança e do adolescente para todo o mandato do prefeito ou governador. Isto porque o PPA constitui um plano de ação para quatro anos, a contar do segundo ano de governo, e deve constituir-se na principal referência para a elaboração anual da LOA. Na fase da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), você poderá interferir na formulação de diretrizes, metas e prioridades do orçamento, assim como na exigência de transparência da execução do orçamento. A LDO é elaborada anualmente, fornecendo orientações e diretrizes para a elaboração da LOA, devendo também tomar o PPA como base principal para priorização de ações.



3.2. COMO IMPLEMENTAR AÇÕES A FAVOR DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual deve compreender as diretrizes, os objetivos e as metas de investimentos (despesas de capital) e de ações de duração continuada para quatro anos. Ele é elaborado no início de cada nova administração e enviado à Câmara de Vereadores (ou para a Assembléia Legislativa, no caso dos estados, ou para a Câmara dos Deputados, se for União) até o final de setembro para a sua aprovação

como lei. Uma vez aprovado, é válido até o final do primeiro ano do governo posterior. Portanto, quando um prefeito inicia o mandato, vigora o PPA aprovado na legislatura anterior e executado em maior parte pelo gestor público antecessor.

De acordo com a Constituição Federal, o Plano Plurianual é o plano de ação do governo. Contudo, até hoje nenhuma lei complementar estabeleceu como ele deve ser estruturado nem o que deve conter, como deve ser sua relação com a LDO e a LOA ou de que maneira deve ser feita a sua atualização ao longo do governo. Isso diminui sua força legal, levando muitas prefeituras a elaborar o seu PPA apenas para cumprir a determinação constitucional. Por isso, em grande medida, a atuação da comunidade pelo *Orçamento Criança e Adolescente* no PPA significa agir para garantir a essa lei o papel de ordenar e comprometer efetivamente as ações da prefeitura, pelo menos no âmbito das ações em benefício da criança e do adolescente.

Nessa perspectiva, você deve estar atento a três importantes ações de vigilância social: (a) garantir, no PPA, a inclusão de uma grade programas e ações claras e visíveis para a criança e o adolescente; (b) garantir a elaboração de um diagnóstico consistente sobre a situação da criança e



Documentos que dão diretrizes ao Plano Plurianual

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Programa eleitoral de governo

Base para a definição das diretrizes gerais do PPA. Deve ser bem conhecido, para que se possa cobrar coerência com os compromissos de campanha.

Constituição Federal

Determina que o PPA destaque os investimentos e os programas sociais de ação continuada. Exige que haja tratamento especial

para regiões da cidade com maiores problemas.

Constituição Estadual

Pode apresentar diretrizes complementares para a elaboração do PPA.

Lei Orgânica do Município

Pode apresentar diretrizes complementares para a elaboração do PPA, como obedecer a diretrizes do Plano Diretor, que diz respeito ao desenvolvimento urbano e econômico da cidade.

do adolescente; e (c) pactuar e garantir o estabelecimento de metas para a solução dos problemas e para a conquista das causas sociais. Avance na implementação dessas ações, combinando-as com a realização das audiências previstas como ações de mobilização social.

Para garantir a inclusão da grade de programas e ações no PPA (ação de vigilância social 1), você deve definir uma lista de programas e ações que permita a alocação inequívoca de recursos segundo objetivos finalísticos voltados para a criança e o adolescente. Desse modo, haverá transparência no monitoramento e na avaliação ao longo de sua execução. Uma referência para esse trabalho podem ser as esferas prioritárias de ação do documento *Um Mundo para as Crianças*, as estratégias do *Pacto pela Paz* ou, ainda, as resoluções do Conselho de Direitos da sua localidade.

Para que você encontre a melhor concepção de estrutura de ações a favor da criança e do adolescente, é bom verificar qual tem sido a forma de estruturação do



Atores envolvidos no Plano Plurianual

AGENTES PRINCIPAIS

PREFEITO	<ul style="list-style-type: none"> • Define as diretrizes gerais. • Tem no PPA a oportunidade de reafirmar compromissos de campanha.
SECRETÁRIO DA FAZENDA	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora a previsão da disponibilidade de recursos para os quatro anos do PPA.
SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Principal autoridade sobre o PPA. • Tem grande influência sobre o prefeito. • Coordena o processo que definirá o que o governo deverá considerar prioritário. • Precisa realizar um bom processo de negociação com os agentes políticos do governo e da sociedade. • Pode entrar em conflito com o Secretário da Fazenda, quando da definição de recursos.
SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • É responsável por uma parcela significativa das ações de proteção social, que são de natureza continuada.
GRUPOS DE INTERESSE	<ul style="list-style-type: none"> • Os grupos interessados procuram incluir as obras que consideram mais convenientes, pois é exigência legal que empreendimentos com duração superior a um ano sejam incluídas no PPA.

PPA de seu município, visto que, em razão da inexistência de uma normatização clara, existem duas formas distintas: uma *analítica* e outra *sintética*. Na primeira, mais comum em municípios de pequeno porte, o Plano Plurianual praticamente se constitui de uma reprodução da estrutura do orçamento anual multiplicado por quatro, em referência ao número de anos exigido constitucionalmente. Nesse caso, é prática comum constar um quadro equivalente ao “Quadro de Detalhamento de Despesas” (QDD) previsto na Lei do Orçamento Anual, com o devido detalhamento de programas, ações e valores totalizando o equivalente a quatro anos de gastos. Para alguns analistas, essa forma não seria adequada, pois a Constituição Federal restringe o conteúdo do Plano Plurianual a *Despesas de Capital e Outras Despesas Decorrentes* e a *Despesas com Ações Continuadas* e não a um orçamento plurianualizado. Apesar de isso enfraquecer a natureza estratégica do PPA – uma vez que tudo encontra-se incluído e, portanto, sem diferenciação de importância – por outro lado dá oportunidade para estabelecer um compromisso estratégico mais amplo e detalhado.

Na segunda forma de estruturação do Plano Plurianual, que segue o modelo do governo federal e é usado com mais frequência em municípios de grande porte, é conferido um papel central aos programas, que são descritos em detalhe. Um programa constitui uma agregação de ações (projetos e atividades) que concorrem para um objetivo comum preestabelecido pelo gestor público, destinado à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Embora as ações também sejam descritas, nesse caso elas costumam ser vinculadas a metas e não a valores, os quais aparecem de modo agregado nos programas.

A elaboração do diagnóstico (ação de vigilância social 2) tem sua justificativa na própria natureza do PPA. Por se tratar de um plano, cabe a ele o estudo da realidade sobre a qual pretende atuar, para

se ter maior clareza e consistência sobre a gravidade dos problemas e das soluções que se apresentam. Aliás, em termos de metodologia de planejamento, o estabelecimento de programas e ações deve sempre ser precedido de estudo exaustivo da realidade sobre a qual se pretende atuar. Entretanto, de modo geral, não se encontram análises sistemáticas sobre os contextos que as prefeituras enfrentam para levar adiante seus objetivos sociais e econômicos. Incluindo um diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente do seu município no Plano Plurianual, você e sua comunidade conhecerão de modo mais consistente essa situação e com certeza obterão um PPA mais respaldado, podendo debater e avaliar melhor o futuro de suas crianças e seus adolescentes.

O estabelecimento de metas físicas (ação de vigilância social 3) constitui uma iniciativa importante para a avaliação da extensão da cobertura ou do benefício previsto para o período de quatro anos que deverá resultar das despesas programadas. A inclusão de metas físicas no PPA é prática normal da administração, inclusive por exigência constitucional. Entretanto, essa ação também costuma ser feita de forma pouco rigorosa, apenas para cumprimento da determinação legal. Na verdade, embora seja exigido o estabelecimento de metas, a legislação vigente não determina qualquer sanção pelo seu descumprimento ou mesmo esclarece qual deva ser seu formato. De modo que, via de regra, as metas físicas não expressam adequadamente os objetivos a ser atingidos pelo programa ou pelas ações, principalmente devido à precária cultura de gestão orientada para resultados existente no setor público.

Para que as metas sejam consistentes, avalie se elas possibilitam vislumbrar a dimensão do problema identificado e sua correspondente solução. Procure avaliar se as metas estabelecidas não se referem apenas ao dimensionamento do que se pretende adquirir ou contratar, mas incluem a cobertura das crianças e dos adolescentes a ser atendidos. No caso,

por exemplo, de um programa de atenção a meninos e meninas em situação de risco, o conteúdo da meta a constar do Plano Plurianual deve ser a quantidade de crianças a ser atendidas e não o número de monitores a ser contratados.

Lembre-se de que a elaboração do PPA é coordenada pelo Secretário de Planejamento. O prefeito define as diretrizes políticas básicas. Em geral, para a elaboração do plano, são considerados o programa de governo do então candidato juntamente com o PPA vigente. A ação de sua comunidade visando garantir estrutura de programas, ações e metas no PPA fará com que ele interfira positivamente na estratégia de atuação da prefeitura.

3.3. O QUE PODE SER FEITO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS A FAVOR DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve conter metas, prioridades e diretrizes para orientar a elaboração da lei orçamentária e alterações na legislação tributária, assim como na política de pessoal do setor público. Deve também, de acordo com a Lei Complementar nº 101/00 trazer um Anexo de Metas Fiscais e estabelecer diversos critérios relativos ao início de novos projetos, contingenciamento de despesas, avaliação de resultados, transferência de recursos para entidades, entre outros. Ela deve ser remetida ao Legislativo até 15 de abril de cada ano. Em alguns municípios e estados, a data limite é 15 de maio.

A LDO foi concebida para que o Poder Executivo antecipe os critérios que deverão nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como ser um instrumento para priorização anual das ações previstas no Plano Plurianual. Entretanto, tal como o PPA, os formatos e conteúdos da LDO – sobretudo os referentes à relação da LDO com o PPA e o emprego de metas e prioridades – ainda não foram regulamentados por lei complementar, o que leva prefeitos e governadores a remete-



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

“O projeto 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 (final de setembro) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Constituição Federal, ADCT, art. 35, § 2º, I

rem para o Legislativo um projeto de lei bastante generalista e excessivamente técnico, que tende a repetir determinações legais já existentes.

Para tornar a Lei de Diretrizes Orçamentárias um instrumento que potencialize o *Orçamento Criança e Adolescente*, você pode realizar cinco ações de vigilância social: (1) garantir normas de avaliação de programas e ações; (2) estabelecer critérios para transferência de recursos para instituições privadas; (3) analisar a adequação da alocação e execução dos recursos destinados às ações de proteção e promoção da criança e do adolescente no Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; (4) estabelecer a obrigatoriedade de apresentação, no projeto da Lei do Orçamento Anual, de quadro com os programas e as ações integrantes do *Orçamento Criança e Adolescente*; e (5) garantir a obrigatoriedade de publicação periódica do *Relatório de Execução Orçamentária do OCA*. Além disso, organize-se para levar adiante as ações de mobilização sugeridas no quadro “Garantindo a transparência com a Lei de Diretrizes Orçamentárias”. O estabelecimento de critérios de avaliação de programas e ações (ação de vigilância social 1) é fundamental para a verificação dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade atingidos pelo Poder Público na utilização dos recursos para os objetivos propostos. Essa iniciativa sucede coerentemente o estabelecimento de metas previsto no Plano Plurianual. A existência de tais critérios obriga o Poder Público à

prestação qualitativa de contas, possibilitando a você e sua comunidade o acesso a informações qualitativas sobre a execução do orçamento, principalmente do OCA, para aprimorar o desenvolvimento de futuras ações.



Apesar de ser determinação legal, essa exigência não tem sido cumprida. A avaliação de resultados demanda a estruturação, pelo Poder Público, de um sistema de valores baseado em opiniões, registros, dados objetivos, critérios de comparação qualitativos e quantitativos etc., sustentado por um sistema de informações eficaz nos registros e eficiente na possibilidade de cruzamentos. No entanto, essa cultura inexistente, o que é apresentado como justificativa para o descumprimento da lei. Lutar para a explicitação desses critérios na LDO é lutar pela atuação do Poder Público em benefício da criança e do adolescente.

A definição de condições para transferência de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança para instituições privadas (ação de vigilância social 2), principalmente as que prestam atenção à criança e ao adolescente, são fundamentais para a otimização do OCA. Elas possibilitam à sua comunidade estabelecer tanto exigências de prestação de contas, como de critérios para a própria distribuição de recursos e a definição de contrapartidas.

Para que sua comunidade incremente o controle social sobre os recursos destinados à criança e ao adolescente, tam-

Buscando o compromisso estratégico com o Plano Plurianual

AÇÕES IMPORTANTES DE:

 <p>VIGILÂNCIA SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir programas e ações. 2. Garantir a elaboração e inclusão de um diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município. 3. Estabelecer planejamento e metas físicas para solução do problema.
 <p>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audiência com secretário de planejamento ou de assistência social para discutir plano de ação. 2. Audiência pública na Câmara Municipal para discussão da proposta (previsto na Lei Complementar nº 101/00, art. 48, Parágrafo Único). 3. Audiência pública anual para avaliação do cumprimento do PPA.

DETERMINAÇÕES LEGAIS DO PPA RELEVANTES PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA

COMANDO LEGAL	RELEVÂNCIA PARA O OCA
(a) Dispor sobre diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e outras delas decorrentes e ações de duração continuada (Constituição Federal, Art. 165, § 1º).	Exigência de definição clara e objetiva de condições que orientam as ações do <i>Orçamento Criança</i> que integram o PPA.
(b) Compatibilidade com a Lei do Orçamento Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Constituição Federal, Art. 166, §§ 3º, I e 4º).	Exigência de coerência entre as do <i>Orçamento Criança</i> prevista no PPA, enquanto plano estratégico, e os outros instrumentos legais, que dispõe sobre ações no curto prazo.
(c) Redução das desigualdades regionais. (Constituição Federal, Art. 165, § 7º).	Exigência de tratamento preferencial às áreas e aos segmentos mais desprotegidos envolvidos no OCA.
(d) Dispor sobre todos investimentos com duração superior a um ano (Constituição Federal, Art. 167, § 1º).	Crítérios para monitoramento e avaliação de investimentos estruturantes do OCA.

bém é recomendável analisar a adequação da alocação e execução dos recursos em seu benefício no Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (ação de vigilância social 3). O fundo é uma exigência legal que, embora instituído, muitas vezes não congrega as ações que lhe deveriam caber. Para que sua comunidade incremente o controle so-

cial sobre os recursos destinados à criança e ao adolescente, é bom também analisar a adequação da alocação e execução dos recursos em seu benefício no Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (ação de vigilância social 3). O fundo é uma exigência legal que, embora instituído, muitas vezes não congrega as ações que lhe deveriam caber. O Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, além da política dos direitos da criança e do adolescente (cujos recursos devem estar incluídos no Fundo), pode priorizar determinados programas de outras políticas, como saúde e educação, cujos recursos deverão também estar alocados no Fundo, conquistando maior transparência na execução do Orçamento Criança e Adolescente. Caso concluam que esse é o melhor caminho, vocês podem incluir essa determinação na LDO.

As ações de vigilância social 4 e 5 referem-se à criação de condições para dar clareza e publicidade ao OCA. Elas demandam, em conformidade com o papel que constitucionalmente é atribuído à Lei de Diretrizes Orçamentárias, que a estrutura de ações que pode ser definida como orçamento destinado à criança ao adolescente seja explicitada na lei orçamentária. Também demandam a emissão de relatórios periódicos, que



Atores envolvidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias

AGENTES PRINCIPAIS

PREFEITO	<ul style="list-style-type: none"> Define diretrizes gerais.
SECRETÁRIO DA FAZENDA	<ul style="list-style-type: none"> Indica se haverá mudança na legislação tributária e a política de reajustes salariais para inclusão de diretrizes na LDO. Desempenha o papel do Secretário de Planejamento em municípios de menor porte.
SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> Principal autoridade da LDO. Define o conteúdo da lei. Coordena processo interno para definição de diretrizes setoriais anuais. Propõe quais intervenções do PPA deverão ser priorizadas pela LDO.
RELATOR DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> Desempenha papel fundamental, pois dá parecer a todas as emendas feitas na LDO.
GRUPOS DE INTERESSEL	<ul style="list-style-type: none"> Grupos diversos podem incluir metas para enfatizar políticas que defendem. Podem propor o estabelecimento de exigências de participação popular para a elaboração do orçamento e transparência na execução orçamentária. Podem propor a inclusão de critérios para transferência de recursos para instituições.

possibilitem o acompanhamento da execução desse orçamento. A viabilização dessas ações de vigilância oferecerá à sua comunidade o cálculo direto do OCA e as informações sobre a execução orçamentária.

Em busca do sucesso de sua atuação no âmbito da LDO, procure o Secretário de Planejamento para viabilizar suas ações. É ele quem responde pela elaboração da LDO na prefeitura. Em prefeituras de menor porte, normalmente é o Secretário da Fazenda quem desempenha essa função. O Secretário de Assistência Social e os das outras secretarias finalísticas (Saúde e Educação) também podem ser procurados, pois cabe a eles a formulação das diretrizes pertinentes a suas áreas. A Câmara Municipal, especialmente o relator da Comissão de Orçamento, exerce papel relevante, pois todas as alterações no projeto de lei passam obrigatoriamente por sua prévia aprovação.

Além dessas ações, a Lei Complementar nº 101/00 estabelece outras exigências, que podem ser oportunas para instruir ações em defesa do OCA, conforme mostra o quadro “Determinações da Lei Complementar nº 101/00 relevantes para o Orçamento Criança”.



Documentos que dão diretrizes para a Lei de Diretrizes Orçamentárias

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Lei Complementar 101/00

Estabelece as principais exigências para estruturação da LDO.

Constituição Federal

Estabelece que a LDO deve conter metas, prioridades e diretrizes para elaboração da Lei Orçamento Anual (LOA).

Plano Plurianual

Contém os programas e as ações para o período de quatro anos a partir dos quais a LDO deve priorizar ações na LOA.

3.4. COMO INCLUIR AÇÕES E AUMENTAR DESPESAS A FAVOR DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE NA LEI DO ORÇAMENTO ANUAL

A **Lei do Orçamento Anual** (LOA) estabelece a previsão de receitas e a programação de despesas da prefeitura para o ano seguinte, na forma de projetos e atividades acompanhados das respectivas despesas nas quais incorrerão. Ela deve ser enviada ao Legislativo para apreciação e aprovação até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, ADCT-CF), ou seja, até o dia 30 de agosto de cada ano, no caso da União, e 30 de setembro, em grande parte de estados e municípios. Até o final de dezembro, os parlamentares precisam analisar e aprovar o orçamento, pois ele deve entrar em vigor no primeiro dia de janeiro do ano seguinte.

Durante a apreciação no Legislativo, os vereadores têm competência para fazer emendas à proposta do Executivo, indicando de onde deverão ser retirados os recursos e para onde deverão ser transferidos. Eles podem, por exemplo, aprovar uma emenda transferindo os recursos que seriam utilizados na construção de uma praça para uma escola. Podem também criar novas ações (projetos e atividades), mas para isso devem anular despesas previstas para outros projetos e atividades. Mas eles não podem movimentar recursos destinados a pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais (art. 166, § 3º, II, da Constituição Federal).

Em termos legais, a LOA constitui a autorização para a implementação de ações que demandem a realização de despesas. Os títulos dos projetos e das atividades constituem as autorizações de “finalidade” e os valores representam os “tetos” para a efetivação de gastos, acompanhados da respectiva definição das naturezas de gastos possíveis de ser realizados (por exemplo, a compra de material de consumo ou material permanente, contratação de empresas, pagamento de salários de servidores públicos etc.). Essa autorização



compõe um quadro com os títulos das ações e seus valores correspondentes, chamado de “Quadro de Detalhamento de Despesa” (QDD).

Diante disso, a ação de vigilância de sua comunidade no âmbito da Lei do Orçamento pode ter dois objetivos: (a) incluir ações de interesse da comunidade; ou (b) aumentar recursos para determinada ação em benefício da criança e do adolescente. Para viabilizá-las, você deverá organizar ações de mobilização social.

Certamente, para chegar à necessidade de inclusão de uma ação concreta em benefício das crianças e adolescentes no orçamento (ação de vigilância social 1, você e sua comunidade terão passado por um intenso processo de reflexão sobre a natureza

dos problemas em questão e das possibilidades de solução, chegando, primeiro, à delimitação objetiva do empreendimento a ser viabilizado e, em seguida, à estimativa de custos. Para que essa ação possa ser realizada pela prefeitura, ela precisa ser enquadrada em algum projeto/atividade do orçamento e dispor, na natureza de gasto adequada, da dotação de recursos suficientes para sua execução. Cabe, então, em primeiro lugar, verificar no QDD os projetos e atividades existentes, para depois avaliar a existência de algum que seja compatível.

Preste atenção, porque os orçamentos costumam dispor tanto de ações com títulos amplos (ex.: “Construção de Escolas”) como de ações com títulos mais precisos (ex.: “Construção da Escola da Vila

Garantindo a transparência com a Lei de Diretrizes Orçamentárias

AÇÕES IMPORTANTES DE:



VIGILÂNCIA SOCIAL

1. Garantir regras para avaliação da eficiência de programas e ações.
2. Estabelecer critérios para transferência de recursos para instituições privadas de atenção à criança e ao adolescente.
3. Garantir que os recursos destinados às ações de proteção e promoção da criança e do adolescente sejam alocados e executados no Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.
4. Estabelecer a obrigatoriedade de apresentação, no projeto da Lei do Orçamento Anual, de quadro com os programas e as ações integrantes do Orçamento Criança e Adolescente.
5. Garantir a obrigatoriedade de publicação de relatório de execução orçamentária do OCA.



MOBILIZAÇÃO SOCIAL

1. Audiência com o Secretário de Assistência Social para discutir diretrizes para o OCA a serem incluídas na LDO.
2. Audiência pública na Câmara Municipal para discussão do projeto de lei (previsto na Lei Complementar 101/00, art. 48º, Parágrafo Único).
3. Audiência pública bimestral na Câmara Municipal para avaliação do cumprimento das metas orçamentárias (previsto na Lei Complementar 101/00, art. 9º, § 4º).

DETERMINAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00 PARA A LDO RELEVANTES PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA

COMANDO DA LDO	RELEVÂNCIA PARA O OCA
(a) CrITÉRIOS para início de novos projetos , após o adequado atendimento dos que estão em andamento (art. 45, caput)	Exigência do cumprimento universal do comando, mas, principalmente, a conclusão dos empreendimentos destinados à criança e ao adolescente antes do início de novos.
(b) CrITÉRIOS para contingenciamento financeiro e de dotações , quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos ou não confirmar sua previsão (art. 4º, I, b e art. 9º, § 2º)	Caso a receita realizada seja menor do que a prevista, estabelecer proteção absoluta aos programas e às ações destinados à criança e ao adolescente, que não sofrerão descontinuidade, continuando a receber os recursos necessários.
(c) Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas (art. 4º, I, e)	CrITÉRIOS para monitoramento e avaliação do custo-benefício de programas e ações do <i>Orçamento Criança</i> .
(d) Condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f, art. 26 e art. 62, I)	CrITÉRIOS para o convênio de instituições privadas que recebem recursos públicos para realizar ações de proteção e promoção da criança e do adolescente.
(e) Condições complementares para transferências voluntárias entre União e demais entes (art. 25, § 1º)	CrITÉRIOS a ser incluídos na LDO, seja da União ou do estado, para transferências de recursos para ações específicas nos municípios.



CONSULTE A LEGISLAÇÃO

“A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Lei Complementar nº 101/00, art. 48, Parágrafo Único

“A”). No caso de obras/construções, mesmo havendo títulos genéricos nos quais seja possível incluir a ação, mediante o devido registro da meta física que se pretende para diferenciá-la das outras já previstas, é melhor que você atue para a inclusão de uma ação própria para o empreendimento proposto, justamente para incrementar a garantia de execução diante do caráter autorizativo do orçamento. Se a ação defendida for um programa social, além do estabelecimento de metas objetivas, é necessário que você delimite bem o escopo do que deseja ver realizado, registrando-o no corpo da emenda parlamentar ou em ata com o representante da prefeitura. Ao contrário da obra, que é uma realização definida em formato e prazo, programas e prestação de serviços demandam o consenso preciso sobre forma e amplitude de implementação, sob o risco de não conseguir alcançar o que foi pactuado.

Entretanto, sua ação de vigilância pode ser apenas para aumentar os recursos destinados à criança e ao adolescente (ação de vigilância social 2). Nesse caso, é importante saber qual será o destino do mon-

tante adicional, para alocá-lo na natureza de gasto correta. Caso tenha conseguido incluir na LDO a exigência de apresentação de um quadro contendo as ações do orçamento que compõem o *Orçamento Criança e Adolescente*, você poderá utilizá-lo para avaliar onde é necessário o incremento de recursos.

Para viabilizar essas ações de vigilância, você poderá atuar tanto junto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo. Normalmente, as organizações procuram os vereadores para o encaminhamento de emendas ao projeto da Lei do Orçamento Anual. Como alternativa para garantir as emendas, pode-se atuar junto à Comissão Temática Permanente da Câmara Municipal (Saúde, Educação, Assistência Social etc.) ou mesmo da Comissão do Orçamento. Aqui também o relator do orçamento exerce papel influente, cabendo-lhe a apreciação prévia das emendas encaminhadas. Em todas as situações, procure incluir emendas com valores realistas, para que seu pleito seja realmente reconhecido. Internamente à prefeitura, o Secretário de Planejamento (ou o da Fazenda) detém a coordenação da elaboração do

Conteúdo principal do Anexo de Metas Fiscais da LDO segundo a Lei Complementar nº101/00

1. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.
 2. Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência dessas metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.
 3. Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.
 4. Avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) Dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.
 - b) Dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.
 5. Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
 6. Resultados nominal e primário e montante da dívida pública.
- Lei Complementar 101/00*

orçamento. Nesse momento, os secretários temáticos desempenham papel relevante para a definição das ações de suas pastas. Destaca-se o Secretário de Obras que, de modo geral e principalmente em prefeituras de menor porte, ocupa papel decisivo na priorização de obras. Lembre-se de que é no momento da elaboração da proposta orçamentária e de sua apreciação pelo Legislativo que o prefeito costuma exercer plenamente seu comando.

3.5. GARANTINDO A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

A etapa da execução orçamentária é de maior importância para a viabilização das ações defendidas por sua comunidade. Além de lutar para incluí-las no orçamento, é preciso lutar para que elas sejam executadas. A Lei do Orçamento Anual (LOA) é um programa de trabalho para 12 meses, que precisa ser operacionalmente implementado a partir



CONSULTE A LEGISLAÇÃO



“Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.”
 Lei Complementar nº 101/00, art. 9º, § 4º

SIMULAÇÃO DE QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESA – QDD

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANÇA DA FÉ		EM R\$ 1,00	
Unidade Orçamentária → Secretaria Municipal De Educação			
Atividade → Administração de Unidades de Ensino			
Código do Elemento de Despesa →	3111 Pessoal Civil	200.000,00	← Valor do Crédito Orçamentário
	3113 Encargos Sociais	140.000,00	
	3120 Material de Consumo	160.000,00	
	3132 Outros Serviços e Encargos	200.000,00	
	4110 Equipamentos e Material Permanente	100.000,00	
	4120 Obras e Instalações	200.000,00	
		1.000.000,00	← Valor total de Créditos Orçamentários à atividade
	↑ Descrição do Elemento de Despesa Destinados		

Aumentando recursos na Lei do Orçamento Anual

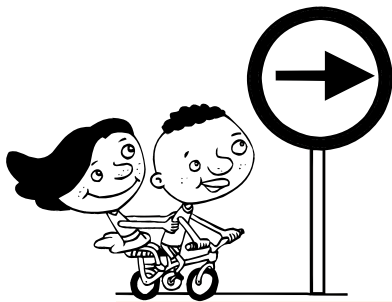
AÇÕES IMPORTANTES DE:

 <p>VIGILÂNCIA SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir ações de interesse da comunidade. 2. Aumentar recursos para determinada ação em benefício da criança e do adolescente.
 <p>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atuação junto ao Secretário de Planejamento e/ou Secretários de Obras, Assistência Social, Saúde e Educação para viabilizar a inclusão de ações ou o aumento de gastos. 2. Atuação junto à Comissão de Orçamento e seu relator para viabilizar emendas. 3. Atuação junto às comissões temáticas permanentes (saúde, educação, assistência social etc.) para viabilizar emendas. 4. Atuação junto a vereadores para viabilizar emendas.

do início do ano, considerando a disponibilidade financeira mensal real da prefeitura, as suas condições administrativas e as exigências legais para viabilização do gasto público. Assim como não há a definição de uma ordem sequencial para execução, o orçamento, embora lei, também não obriga as autoridades do Poder Público à execução compulsória das ações contidas na LOA, pois trata-se juridicamente de uma previsão de realizações. É uma lei autorizativa e não mandatária. Na verdade, a força legal da Lei do Orçamen-

to reside no fato de só permitir a execução de um conjunto determinado de ações conforme finalidades delimitadas e de despesas segundo naturezas preestabelecidas de gastos e montante de valores limitados. Nesse sentido, desde que essas determinações não sejam violadas, as ações e despesas inicialmente previstas no orçamento podem ser operacionalizadas parcialmente ou mesmo não ser executadas, sem que isso implique em sanções legais para as autoridades governamentais.

Para que você e sua comunidade tenham certeza de que o OCA incluído na LOA será realmente executado, é necessário, portanto, que acompanhem a execução orçamentária. Essa execução é um processo complexo que envolve diversos órgãos da prefeitura e se desdobra em etapas executivas sequenciais, iniciadas no primeiro dia do ano e finalizadas no final de dezembro. Na LOA, cada despesa precisa seguir individualmente uma tramitação para que seja realmente realizada. Em geral, uma ação engloba mais de uma despesa e, portanto, necessita do processamento de várias tramitações. O ponto de partida do processo é a definição de cotas orçamentárias (provisionamento) para compatibilizar o fluxo da arrecadação de receitas com a execução de gastos. Ele prossegue pelos procedimentos legais para escolha do melhor preço de serviços e bens a serem contratados ou adquiridos (licitação) e a devida confirmação da destinação dos recursos (empenho). Conclui-se o processo



Atuando para garantir a execução de ações

SIGA POR AQUI

O orçamento público é autorizativo e a execução de suas ações depende da conjugação de diversas ações administrativas, que se iniciam com o provisionamento de recursos e passam pela licitação e chegam até o empenho, que é o ato que confirma o início propriamente dito da ação. Somente o acompanhamento criterioso e a atuação decidida da comunidade junto às autoridades podem garantir a certeza de execução dos empreendimentos do *Orçamento Criança e Adolescente*. Algumas ações dependem de convênios que, de modo geral, demandam muitos documentos complexos e

regularidade cadastral e de prestação de contas, que podem exigir ações jurídicas para serem solucionadas. Outra parcela exige licitação, sem a qual o recurso não pode ser gasto. Como o processo de licitação demanda cerca de três meses para ser concluído, é recomendável que até o mês de setembro, no máximo, você e sua comunidade consigam a publicação do edital de licitação. Caso contrário, não haverá mais tempo hábil, pois o orçamento vale até 31 de dezembro do ano corrente. Em razão da natureza autorizativa do orçamento, restará a denúncia pública do não cumprimento do compromisso assumido.

Documentos que dão diretrizes à Lei do Orçamento Anual

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Lei 4.320/64

Define toda a estrutura da lei orçamentária, assim como as classificações de receita e despesa.

Regimento Interno da Câmara Municipal

Estabelece os critérios e prazos para apreciação e tramitação de emendas.

Constituição Federal

Define princípios gerais que devem orientar a estruturação da lei orçamentária.

Lei De Diretrizes Orçamentárias

Define critérios para elaboração da LOA, diretrizes e metas para definição de seu programa de trabalho.



com o recebimento dos bens ou a medição dos serviços (liquidação) e, finalmente, os pagamentos correspondentes (pagamento). Para mais detalhes, consulte o Capítulo 2 do Caderno “Apurando o Orçamento Criança”

Como as etapas são sequenciais, as ações de controle social devem se concentrar inicialmente no *provisionamento* de recursos. Se não houver liberação dos recursos pelo agente público responsável pelo orçamento da prefeitura (normalmente, o Secretário da Fazenda), a ação obvia-

mente não será realizada. Em geral, a liberação ocorre por meio da permissão de acesso do agente público a um sistema informatizado conhecido como Sistema Informatizado de Administração Financeira (SIAFI), com o objetivo de emitir os documentos necessários ao início do processamento da licitação. De acordo com a Lei 4.320/64, a autorização para o uso de créditos orçamentários deveria acontecer por meio da definição de cotas para cada período de três meses (trimestre) do ano. Isso dificilmente ocorre. A prática corrente tem sido a autorização mensal, o que dificulta ao gestor público o planejamento de sua ação, já que ele não consegue prever a disponibilidade de recursos que terá.

Naturalmente, ao longo do ano é possível rever prioridades ou tomar decisões complementares para se proceder à liberação de determinadas dotações. Contudo, muitas vezes o agente responsável pelo processo orçamentário alega dificuldades técnicas ou legais como um estratégia para adiar ações que foram incluídas no orçamento com o intuito de administrar tensões políticas.

Após o provisionamento, temos a necessidade do controle social da licitação. O processo de licitação visa propiciar a esco-



Atores envolvidos na Lei do Orçamento Anual

AGENTES PRINCIPAIS

PREFEITO

- Define diretrizes gerais.
- Tem participação ativa.

SECRETÁRIO DA FAZENDA

- É responsável pela definição das receitas que constarão do orçamento.
- Define o quanto deverá ser pago de dívida.
- Em algumas prefeituras, é ele quem elabora o orçamento, desempenhando o papel do Secretário de Planejamento em municípios de menor porte.

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO

- Principal autoridade da LOA.
- Define o conteúdo da lei.
- Coordena processo interno para consolidação da proposta orçamentária, muitas vezes definindo cotas de despesas por secretaria.

SECRETÁRIO DE OBRAS

- Em geral, é o responsável pela elaboração do Plano de Obras, que deverá constar do orçamento.
- Dependendo da prefeitura, pode deter nessa questão maiores poderes do que o Secretário de Planejamento.

RELATOR DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

- Desempenha papel fundamental, pois dá parecer a todas as emendas feitas na LOA.

GRUPOS DE INTERESSE

- Atuam diretamente nesse momento, buscando incluir suas demandas no orçamento por meio de emendas.



Atores envolvidos na execução orçamentária

AGENTES PRINCIPAIS	
PREFEITO	<ul style="list-style-type: none"> Define diretrizes para execução do orçamento. Aprova encaminhamento ou não de suplementação orçamentária.
SECRETÁRIO DA FAZENDA	<ul style="list-style-type: none"> É responsável pela liberação dos recursos financeiros e, na maioria das prefeituras de pequeno porte, pela liberação das cotas orçamentárias.
PROCURADOR JURÍDICO	<ul style="list-style-type: none"> Formula os pareceres jurídicos necessários ao andamento dos processos licitatórios Defende a prefeitura quando há ações judiciais contra processos licitatórios.
SECRETÁRIO DE OBRAS	<ul style="list-style-type: none"> Tem a responsabilidade legal para realizar a medição de obras em execução para fins de pagamento. É responsável pelo encaminhamento da elaboração de projetos necessários à contratação das obras.
CÂMARA MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> Aprecia os projetos de lei de créditos adicionais suplementares e especiais (suplementação).
GRUPOS DE INTERESSE	<ul style="list-style-type: none"> Atuam diretamente nesse momento, buscando garantir a execução das ações que lhes interessam do orçamento.

lha da proposta mais vantajosa e proporcionar a competitividade e transparência na referida escolha. Ela se reveste de importância central na execução orçamentária, pois, após a homologação e adjudicação do vencedor, acontece o empenho dos créditos orçamentários. O ato do empenho implica em estabelecer nominalmente a pessoa física ou jurídica que fornecerá o bem ou prestará o serviço demandado pela administração pública, detalhando-se quantitativamente o volume e o valor. Nessa perspectiva, é fundamental que esse processo seja orientado por princípios de economicidade, efetividade e legalidade, para que o seu resultado signifique, de fato, o melhor uso dos recursos públicos.

Um fator que pode afetar sensivelmente a execução orçamentária é a possibilidade do uso indiscriminado do mecanismo de suplementação do orçamento. A suplementação refere-se ao pedido de créditos adicionais para cobrir despesas não computadas (créditos especiais) ou insuficientemente dotadas (créditos suplementares) na lei do orçamento ou ainda em caso da necessidade de realização de despesas emergenciais (créditos extraordinários). O pedido de créditos adicionais suplementares, que é o mais comum, pode ser feito e concedido no próprio projeto de lei orçamentária, quando este for apresentado para a apreciação do Legislativo, ou pode ser encaminhado ao longo do ano, à medida que for necessário.

Garantindo a execução do Orçamento Criança e Adolescente

AÇÕES IMPORTANTES DE:

<p>VIGILÂNCIA SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acompanhamento do andamento da execução orçamentária das ações prioritárias. 2. Acompanhamento da suplementação orçamentária. 3. Apuração do Orçamento Criança e Adolescente para verificação do que já foi executado.
<p>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audiência com o Secretário da Fazenda ou responsável pela avaliação da execução orçamentária e liberação de cotas orçamentárias para ações prioritárias do Orçamento Criança e Adolescente. 2. Audiência com o Secretário de Administração ou responsável pela avaliação de licitações vinculadas a ações prioritárias do Orçamento Criança e Adolescente.



Em prefeituras de pequeno porte, há uma prática perversa de se incluir margens de suplementação muito altas na Lei do Orçamento. Essas margens chegam a ultrapassar o percentual de 30%. Isso cria a possibilidade de alterar os compromissos pactuados no orçamento nessa proporção durante a sua execução, o que acaba por resultar na desfiguração da proposta originalmente aprovada. Ora, se considerarmos o peso relativo individual de cada mês, caso fôssemos executar o orçamento distribuído igualmente em 12 cotas, veríamos que cada mês do ano corresponde a 8,7% de todo o orçamento previsto. Sendo assim, uma margem de suplementação, por exemplo de 30%, refere-se a mudar a programação de quase

quatro meses do ano, o que modifica o sentido original do orçamento.

Desse modo, você e sua comunidade devem considerar as seguintes ações de vigilância social: (1) acompanhamento da execução das ações prioritárias desde o provisionamento orçamentário, passando pela realização da licitação e emissão das ordens de serviço para implementação da ação monitorada, quando for o caso; (2) acompanhamento da suplementação orçamentária; e (3) levantamento do OCA no período para apuração do que já foi executado.

Para a primeira ação, acompanhamento da execução das ações prioritárias (ação de vigilância social 1), é necessário, inicialmente, que você tome conhecimento, junto à secretaria executora da prefeitura, de como será viabilizada a ação monitorada. Tanto para a viabilização de serviços quanto de obras, é possível que a prefeitura execute diretamente, adquirindo bens ou contratando serviços apenas parcialmente, ou, então, que ela decida terceirizar todos os serviços necessários. Dispondo dessa informação e sabendo em qual projeto/atividade orçamentária serão executados os gastos programados, deve ser solicitado a essa mesma secretaria o comprovante do provisionamento dos créditos orçamentários, que em algumas prefeituras é conhecido



Documentos que dão diretrizes à execução orçamentária

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Lei 4.320/64

Define toda a estrutura da lei orçamentária, assim como as classificações de receita e despesa.

Regimento Interno da Câmara Municipal

Estabelece os critérios e prazos para apreciação e

tramitação de emendas.

Constituição Federal

Define princípios gerais que devem orientar a estruturação da lei orçamentária.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Define critérios para elaboração da LOA, diretrizes e metas para definição de seu programa de trabalho.

Etapas da Execução Orçamentária

Programação e Provisionamento

Orçamentários: distribuição da cota orçamentária; confere ao recurso orçamentário liberado a condição de valor provisionado.

Licitação: escolha do melhor preço e técnica para o fornecimento de bens e serviços.

Empenho: comprometimento efetivo das dotações orçamentárias; confere ao recurso orçamentário provisionado a condição de valor empenhado.

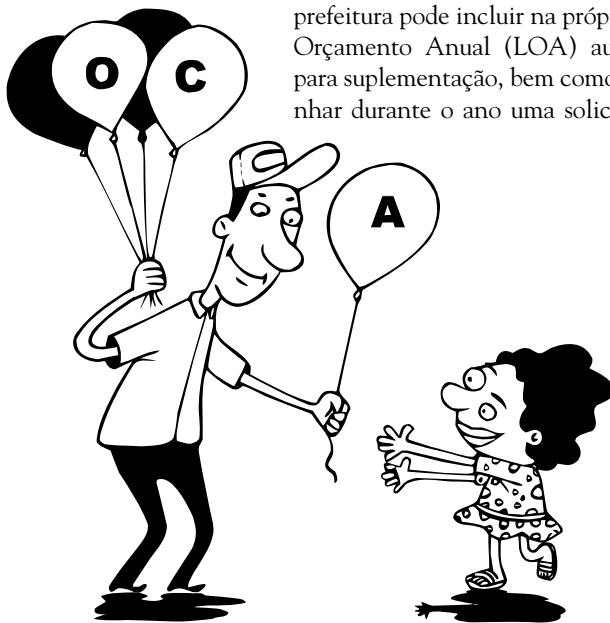
Liquidação:

verificação legal do fornecimento do bem ou serviço comprado para pagamento posterior; confere ao recurso orçamentário empenhado a condição de valor liquidado.

Pagamento: entrega de valores financeiros ao fornecedor do bem ou serviço adquirido; confere ao recurso orçamentário liquidado a condição de valor pago.

como *Nota de Provisionamento*, na qual constam a data da liberação e o montante de recursos autorizado. Na seqüência, deve ser acompanhada a licitação. Por exigência legal, deve ser aberto um processo físico numerado, que conterà o edital de licitação, os pareceres das diversas autoridades, especialmente do procurador (consultor jurídico) e os resultados da licitação.

No **acompanhamento** da suplementação orçamentária (ação de vigilância social 2), há ações a ser consideradas por você e sua comunidade no momento da solicitação dos créditos adicionais pela prefeitura à Câmara Municipal (ou pelo governo do estado à Assembléia Legislativa) e ações durante a operacionalização propriamente dita da suplementação. No primeiro caso, é preciso saber que a prefeitura pode incluir na própria Lei do Orçamento Anual (LOA) autorização para suplementação, bem como encaminhar durante o ano uma solicitação de



suplementação ao Legislativo, de acordo com a necessidade. Na primeira opção, é comum a aprovação de um percentual geral. Critérios para a utilização desse percentual devem ser aprovados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pois, caso contrário, a margem de suplementação poderá ser usada quando e como a prefeitura quiser. Na segunda opção, o Executivo municipal deve apresentar, junto com o projeto de lei que encaminhar o pedido de suplementação, justificativa da sua necessidade, discriminando valores e indicando onde a verba suplementar será utilizada.

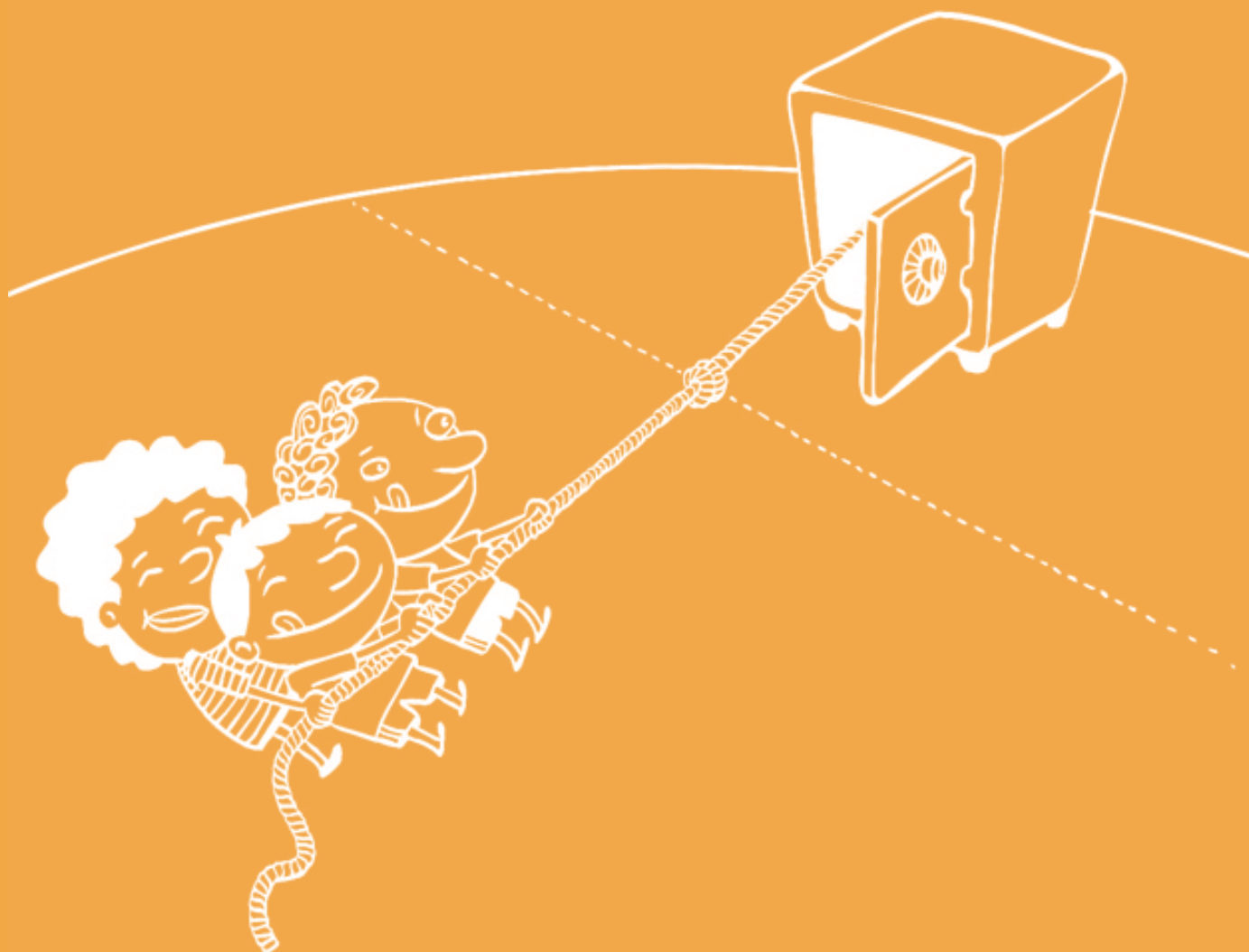
Em qualquer uma das situações, você deve ficar atento. A suplementação deve ser operada considerando o aumento da previsão de receitas ou a anulação de despesas, de modo que os valores totais de despesas e receitas no orçamento permaneçam iguais. Quando é por meio da anulação, o modo mais comum, é preciso monitorar para que a dotação de seu projeto/atividade orçamentário não seja atingido. Pior do que não ser provisionada, é ver sua ação ter o valor reduzido durante a execução orçamentária.

O **levantamento** do OCA para o período determinado, a partir do relatório de execução orçamentária (ação de vigilância social 3) – veja também o Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança” – oferecerá informações importantes sobre o estágio de execução das ações prioritárias. Para tanto, podem ser considerados períodos trimestrais, podendo-se fazer a apuração para o primeiro, segundo, terceiro e quarto trimestres.

CAPÍTULO 4

COMO AUMENTAR

OS RECURSOS PÚBLICOS PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE





Os recursos para o Orçamento Criança e Adolescente são originários principalmente de tributos arrecadados pelos municípios e de transferências do Governo Federal. Conheça essas fontes de recursos e veja como é possível incrementá-los.

4.1. AUMENTANDO OS RECURSOS PARA O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

É possível que você e sua comunidade identifiquem a necessidade de aumentar os gastos públicos destinados à criança e ao adolescente. O crescimento de despesas, no entanto, depende da disponibilidade de recursos, seja por meio de sua melhor alocação, seja pelo aumento da receita. Portanto, para otimizar os gastos públicos com a criança e o adolescente é necessário conhecer com quais fontes de recursos a prefeitura conta para realizá-los. Na verdade, a receita de um município tem origem em diversas fontes, algumas sob o comando direto da prefeitura (tributos arrecadados) e outras que dependem da União ou dos estados (transferências). Além disso, há uma parte dos recursos da prefeitura, que compõe um caixa único, cujos gastos podem ser priorizados, e uma outra parcela que é vinculada, isto é, os recursos obtidos possuem uma destinação previamente definida.

Entre os recursos totais de que a prefeitura dispõe, que chamamos de receita própria, há a parcela composta pelos tributos que ela cobra diretamente e outra proveniente de transferências constitucionais da União e do estado. Os recursos da prefeitura obtidos pela venda de bens que ela possui (carros, máquinas e equipamentos, terrenos, edifícios, ações etc.) também compõem a receita própria, mas não são receitas permanentes devido à sua própria natureza e só podem ser destinadas à realização de despesas de capital (obras, instalações, aquisição de veículos, máquinas etc.) por serem considerados receitas de capital. Os tributos arrecadados por ação direta da prefeitura são o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) e as diversas taxas. De fato, estes constituem os verdadeiros recursos próprios do município, pois os critérios para sua cobrança e o montante da arrecadação dependem única e exclusivamente da ação do Poder Legislativo e Executivo do município. Apesar do potencial arrecadador que esses tributos representam, sobretudo o IPTU e o ISS, nem sempre os municípios os cobram adequadamente, fazendo com que eles não tenham grande representação no total da receita da prefeitura.

Da União e dos estados, os municípios recebem dois tipos de recursos: as transferências constitucionais e as transferências voluntárias. As primeiras estão previstas na Constituição Federal ou em leis que determinam o repasse permanente de recursos em razão da atribuição de determinada competência ao município. Devem



ser consideradas receita própria do município, pois são repassadas permanente e automaticamente. Nesse caso, enquadram-se os recursos que chegam aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), repasse de parcela de diversos impostos cobrados pela União ou pelos estados, como o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (veja quadro seguir) e transferências para promoção da educação (Fundo de Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério – Fundef), saúde (Sistema Único de Saúde – SUS) e assistência social (Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS).

Entre as transferências constitucionais, destaca-se o repasse pelo estado de 25% do ICMS para os municípios. De acordo com a Constituição Federal, 75% desse recurso deve ser distribuído considerando a movimentação comercial (valor agregado fiscal) medida todos os anos em cada município. Os 25% restantes devem seguir critérios estabelecidos em lei estadual, envolvendo o cumprimento de quesitos nas diversas áreas sociais – que podem ser metas de escolaridade, proteção ambiental, participação da receita própria do município em relação a sua receita total etc.

As transferências voluntárias que chegam aos municípios são fruto de convênios, termos de cooperação entre União e muni-

cípio ou entre estado e município. Não devem ser consideradas como receita própria, porque seu repasse é descontínuo e sujeito a demandas específicas. Elas podem ser destinadas à promoção de ações em qualquer área social ou econômica (desenvolvimento econômico, educação, turismo, assistência social etc.). Para serem autorizadas, estão sujeitas à formulação de um projeto básico e a diversas exigências legais de prestação de contas, as quais ocorrem antes, durante e depois do recebimento dos recursos. O não enquadramento em tais exigências pode implicar na interrupção da transferência.

Como dissemos, parte dos recursos da prefeitura integra um caixa único e outra constitui recurso vinculado. A destinação dos recursos do caixa único se define pela disputa política que se estabelece internamente na administração municipal, principalmente durante o processo de elaboração do orçamento. Já os recursos vinculados têm sua destinação legalmente predefinida seja por força de lei ou convênio e não estão sujeitos à disputa alocativa. Muitas vezes, envolvem a existência de contrapartida por parte da prefeitura, que pode levá-los a sofrer alguma influência daquela disputa, uma vez que tais recursos devem vir das disponibilidades do caixa único. Na verdade, há pelo menos quatro tipos de recursos vinculados, classificados a partir da sua base legal ou da sua finalidade:

(a) Os recursos transferidos por força constitucional: recursos da saúde repassados para pagamento de procedimentos de saúde ou recursos da educação repassados por meio do Fundef; em alguns casos, podem ser repassados fundo a fundo, por exemplo, do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde da cidade.

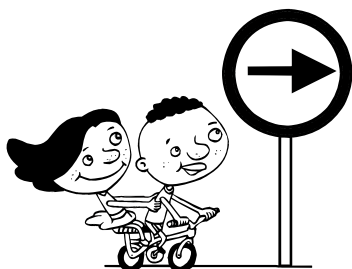
(b) Os recursos oriundos de convênios: por exemplo, recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o município no Programa Nacional de Saúde do Escolar.

(c) Os recursos definidos por lei que devem integrar fundos: é o caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente que recebe, obrigatoriamente, recursos para despesas com a promoção da infância e da adolescência.

(d) Os recursos originários de operações de financiamento.

4.2. ATUANDO SOBRE AS RECEITAS PRÓPRIAS DO MUNICÍPIO

Atuar para incrementar as receitas próprias é fundamental, pois os municípios brasileiros são dependentes das transferências, sobretudo as constitucionais. Se fôssemos considerar somente os tributos por eles cobrados, os municípios teriam à sua disposição apenas 8% dos recursos.



Verificando por que as transferências voluntárias não acontecem

SIGA POR AQUI

O pagamento das transferências voluntárias depende do atendimento de exigências cadastrais e de prestação de contas, além do cumprimento dos percentuais constitucionais de saúde e educação, assim como dos estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 (pessoal e dívida). Entretanto, é possível que o órgão repassador, estado ou União, esteja com problemas financeiros ou administrativos, ou

mesmo sofrendo resistências políticas para processar a transferência. Há ainda casos em que a própria prefeitura deixa de providenciar os documentos disponíveis e necessários para a liberação dos recursos. Procure conhecer a causa desse problema para organizar corretamente sua mobilização. Busque, sempre que possível, a ajuda de um parlamentar para confirmar os motivos da interrupção da transferência.

Contudo, após as transferências, eles passam a dispor de 29% de todo o dinheiro público arrecadado. Embora isso seja positivo dentro do pacto federativo – acordo de cooperação entre as três esferas de governo para melhor atender à população –, essa situação demonstra uma fragilidade financeira dos municípios brasileiros. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para conseguir prestar seus serviços, implementar seus programas sociais e fazer investimentos, cerca de 40% dos municípios brasileiros possuem receitas entre 95 a 100% dependentes das transferências constitucionais. Isso certamente limita as possibilidades de ação desses municípios, já que eles não têm como aumentar suas receitas por esforço próprio.

A maioria desses municípios deve essa realidade à sua fragilidade econômica, pois as condições econômicas das empresas e dos cidadãos que ali vivem não permitem a obtenção de uma receita expressiva. Em alguns casos, entretanto, ainda prevalece a cultura da não cobrança de tributos e da prática de renúncia fiscal de forma abusiva. A renúncia fiscal é a liberação, pelo Poder Público, do recolhimento de parte dos tributos dos contribuintes, visando algum benefício para a cidade ou para alguma instituição, em razão da natureza de sua atividade econômica. De acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, as renúncias praticadas devem constar em quadro próprio da Lei do Orçamento Anual e a concessão de novas renúncias deve ser descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhada de demonstrativo de seu impacto orçamentário-financeiro, sendo exigida a prévia redução de despesa ou equivalente aumento da receita para compensação da perda de receita.

Para aumentar os recursos próprios do município visando beneficiar o OCA, você pode considerar pelo menos três ações de vigilância social: (1) levantamento e análise do perfil da receita do município e da renúncia fiscal praticada; (2) verificação da regulamentação e efetiva co-

brança de IPTU, ISS e taxas no município; (3) avaliação da introdução de critérios em benefício da criança e do adolescente para distribuição da parcela de 25% transferida do ICMS.

Para levantar e analisar o perfil da receita de seu município e da renúncia fiscal por ele praticada (ação de vigilância social 1), você deve obter o quadro de receitas por fontes e o quadro de renúncia fiscal, ambos constantes obrigatoriamente da Lei do Orçamento Anual (LOA). Como o orçamento é somente uma previsão, para dispor do que realmente foi executado consiga também o Balanço Orçamentário Anual, relatório contábil que traz a síntese da movimentação orçamentária e financeira da prefeitura durante o ano. Ele é exigido legalmente e deve ser disponibilizado para a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas a partir de março de todo ano. Com esses dados em mãos, levante as seguintes informações:

- (a) Verifique qual a participação percentual das receitas próprias (IPTU + ISS + ITBI + Taxas) no total da receita disponível (veja Capítulo 6 do Caderno 1).
- (b) Faça o mesmo para saber qual o peso da receita de capital (destinada à rea-

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS CONSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS(%)

ENTIDADES	ARRECADAÇÃO PRÓPRIA	RECEITA APÓS TRANSFERÊNCIAS
• UNIÃO	44	24
• ESTADOS	49	47
• MUNICÍPIOS	8	29
TOTAL	100	100

Fonte: Financiamento dos Gastos da Educação nas Três Esferas/PEAD

lização de obras, instalações, aquisição de máquinas, equipamentos e veículos).
(c) Avalie o quanto seu município é dependente das transferências constitucionais (principalmente do FPM e do repasse do ICMS).

(d) Identifique quais transferências voluntárias estão previstas na LOA para o OCA e verifique se elas aconteceram durante o ano.

(e) Discuta na comunidade para chegar a uma conclusão sobre o significado das informações obtidas para o incremento de recursos para o OCA.

A verificação da regulamentação e efetiva cobrança de IPTU, ISS e taxas no município (ação de vigilância social 2) é uma ação fundamental para o incremento dos recursos em benefício da criança e do adolescente. Ela permite ações diretas e imediatas pela prefeitura. Para esse levantamento, você deve partir da análise anterior, verificando a evolução da cobrança desses impostos. Em seguida, obtenha a última lei que estabelece os critérios de cobrança, sobretudo do IPTU. Analise, buscando identificar os percentuais (alíquotas) de cobrança estabelecidos e os benefícios concedidos. Para saber se a base de cálculo (valor estimado do imóvel) desse imposto está atualizada, solicite à Secretaria Municipal da Fazenda a planta de cadastro e valores, que dispõe sobre os imóveis, sua classificação para fins de cobrança conforme o estabelecido pela lei, e os respectivos valores estimados.

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS CONSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS

PRÓPRIAS	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO
• IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana	• FPM (22,5% IR e IPI) – Fundo de Participação de Municípios	• FPEX (25%) – Fundo de Compensação dos Estados Exportadores
• ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos	• ITR (50%) – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	• IPVA (50%) – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automóveis
• ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	• IOF-Ouro (70%) – Imposto sobre Operações Financeiras	• ICMS (25%) – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
	• IRPF Servidores Municipais – Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas	• Compensação referente à desoneração do ICMS (LC 87/96-Lei Kandir)

Na avaliação dos critérios que serão introduzidos em benefício da criança e do adolescente para distribuição da parcela de 25% transferida do ICMS (ação de vigilância social 3), é necessário atuar junto à Assembléia Legislativa, pois será preciso obter a aprovação de lei pelos deputados estaduais. Os critérios a serem propostos podem ter várias naturezas. Podem, por exemplo, considerar a existência de Fundos Municipais de Criança e Adolescente em funcionamento ou de percentual de aplicação de receita própria em ações que beneficiem crianças e adolescentes como condição para repasse de parte da mencionada parcela de 25% do ICMS.

4.3. ATUANDO SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Você deve saber que, fora a receita própria da prefeitura, as transferências voluntárias constituem, possivelmente, a principal parcela de recursos disponíveis para o *Orçamento Criança e Adolescente*. Possivelmente porque, a princípio, elas não estão garantidas. Precisam ser negociadas para chegar até a sua cidade, o que exige competência técnica e capacidade política de seu município. Além disso, como, de modo geral, elas são liberadas a partir de projetos/planos de trabalho elaborados pelas prefeituras, merecem uma atenção especial em termos da avaliação da eficácia e da legalidade do uso dos recursos repassados.



O papel da União na transferência de recursos para Educação

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

A União organizará o sistema federal de ensino dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistribuidora e supletiva, de forma a garantir

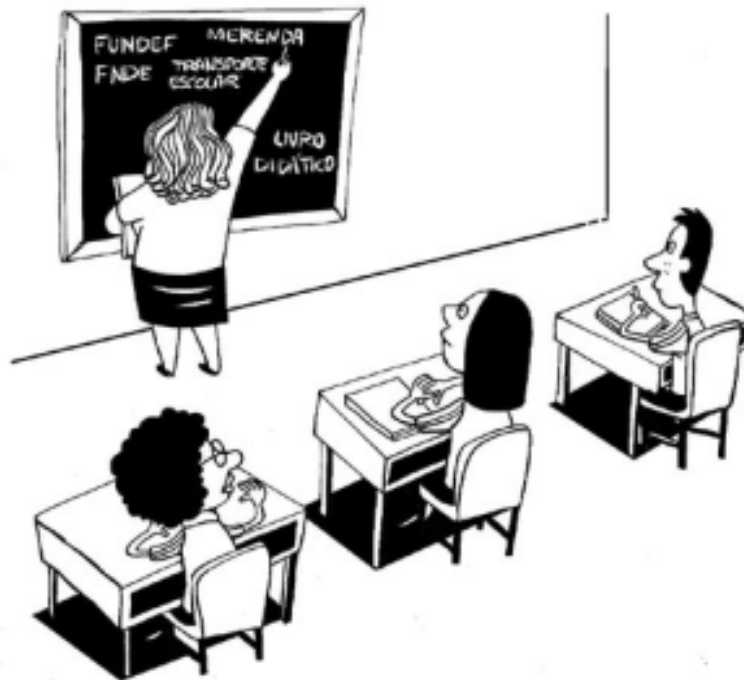
equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Constituição Federal, art. 211, § 1º.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, transferência voluntária é “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. São recursos, portanto, que podem ser destinados à manutenção de programas em andamento ou à implementação de novos (recursos correntes) ou, ainda, para aquisição de equipamentos, máquinas, veículos ou realização de obras (recursos de capital). Os recursos podem ser da União ou do estado, ou mesmo de agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), etc.

Para receber esses recursos, o município precisa comprovar que encontra-se em dia quanto: (a) ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União ou ao estado, conforme o caso; (b) à prestação de contas de recursos repassados anteriormente pela mesma fonte (c) ao cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; (d) à observância dos limites das dívidas, consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em *Restos a Pagar* e de despesa total com pessoal; (e) à previsão orçamentária de contrapartida, isto é, a parte de seus recursos próprios que será colocada, também, na ação objeto da transferência.

Para obter esses recursos, os municípios precisam elaborar projetos conforme as exigências do órgão responsável pela transferência dos valores. Muitos órgãos disponibilizam manuais para esse fim. Esse processo costuma ser demorado: dura mais de seis meses e exige negociação entre a prefeitura e o ministério ou secretaria de estado. Em alguns casos, os projetos são elaborados para atender emendas aprovadas no Orçamento da União ou do estado. Normalmente, os ministérios ou, no caso dos estados, as secretarias responsáveis, possuem programas com objetivos e condições definidas para o apoio



ou financiamento de ações bem delimitadas. Para conhecê-los, é preciso pesquisar. No caso do *Orçamento Criança e Adolescente*, recursos dessa natureza podem servir para geração de emprego, trabalho e renda; urbanização, saneamento, habitação e transporte urbano; assistência social; ou educação. Nesta seção, sem a pretensão de esgotar o tema, vamos abordar algumas linhas de transferências relativas às primeiras áreas, deixando as duas últimas para as seções seguintes.

As transferências relativas a ações de habitação, urbanização, saneamento ambiental e transporte coletivo, no âmbito federal, encontram-se sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. Por meio de suas quatro secretarias (Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos), o ministério administra vários programas destinados a Habitação, Urbanização, Saneamento e Controle Ambiental. Vale a pena pesquisar o site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br) e analisar as ofertas e condições para cada caso.

Para geração de emprego, trabalho e renda, há possibilidade de transferências pelo Ministério do Trabalho e Emprego

(MTE), bem como pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso do MTE, há três fontes para transferências voluntárias, todas elas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Programa Nacional do Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE) e o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. No PNQ, os municípios podem apresentar seu Plano Territorial de Qualificação (Planteq) para obter recursos destinados à capacitação de trabalhadores, a ações de orientação e encaminhamento ao mercado de trabalho ou a outras formas de vínculo de trabalho e geração de renda. O PNPE é o programa para geração de emprego para a juventude. Ele envolve ações diretas com as empresas para criação de vagas e subsídio à contratação de jovens, gerencia o projeto Jovem Empreendedor junto com o Sebrae, além de regular e fiscalizar a aprendizagem profissional prevista pela Lei nº 10.027 (Lei de Aprendizagem). Há, também, outras ações que podem culminar com transferências voluntárias para os municípios destinadas à proteção do jovem, como é o caso do Consórcio So-

cial da Juventude e o Serviço Civil Voluntário, que dependem da definição de um projeto básico e de formalização de convênio. No Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, há a possibilidade de convênios com os municípios para o repasse de recursos a iniciativas de geração de emprego e renda em economia solidária, como a organização de cooperativas e a assistência técnica a finanças solidárias.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), existe também a possibilidade de convênios em Economia Solidária em Desenvolvimento, com o foco em ações para populações em situação de risco. Os convênios são firmados por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (Senas). Na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Seisan), concentra-se a principal linha de programas de transferências voluntárias para combate à fome e à pobreza. Destaca-se o programa dos Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), que atua para promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do país. O órgão trabalha com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda como estratégia principal para a emancipação socioeconômica das famílias que estão abaixo da linha da pobreza nessas regiões. Muitos dos programas são implementados por meio de convênios com os estados, com destaque para os programas de Construção de Cisternas, Aquisição de Alimentos, Apoio a Comunidades Quilombolas, Apoio a Comunidades Indígenas e de Atendimento Emergencial a Populações em Situação de Risco (principalmente com a distribuição de cestas básicas).

Visando ao incremento das transferências voluntárias para o OCA de seu município, você e sua comunidade podem implementar as seguintes ações de vigilância social: (1) levantamento e análise de quais recursos são transferidos pela

União ou por seu estado para o combate à fome e à pobreza; (2) levantamento e análise de quais recursos são transferidos pela União ou por seu estado para geração de emprego, trabalho e renda, bem como para capacitação de trabalhadores; (3) levantamento e análise de emendas no orçamento da União e do estado a favor do *Orçamento Criança e Adolescente* de seu município.

No caso das ações 1 e 2, de levantamento e análise das transferências voluntárias para combate à fome e à pobreza, geração emprego, trabalho, renda e capacitação, é necessário obter o “Quadro de Detalhamento de Despesas” (QDD) existente na Lei do Orçamento e o *Balanco Orçamentário Anual*, que traz o QDD com o orçamento executado. Em ambos, é preciso conhecer as fontes de recursos com origem em transferências voluntárias (que financiam os projetos e as atividades orçamentárias) para identificar o programa federal ou estadual ao qual estão vinculados. Fique atento às contrapartidas praticadas. Para que você e sua comunidade possam garantir ou mesmo incrementar essas fontes de receita a favor do OCA, é preciso que conheçam também os mecanismos de repasse de recursos. Para cada convênio, há um formato legal próprio e uma fonte geradora de recursos. Nesse caso, o levantamento em conjunto com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social pode ser bem mais produtivo.

Uma análise mais detalhada da situação das transferências voluntárias pode exigir a análise das minutas dos convênios. Por meio delas, você conhecerá o objeto do convênio, as obrigações das partes, o prazo de vigência, as condições de contrapartida, entre outras questões, e conseguirá fazer uma avaliação mais completa de seus objetivos e gestão. Você pode solicitar cópia do convênio à própria secretaria responsável pela viabilização das ações ou à procuradoria (consultoria jurídica) de seu município.

4.4. ATUANDO SOBRE OS RECURSOS FEDERAIS DA EDUCAÇÃO

As principais transferências para o OCA referentes à educação são constitucionais, feitas por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). De acordo com a Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentada pela Lei nº 9.424/96, que criou o fundo, o Fundef transfere recursos da União para os estados e municípios, visando ga-



rantir o cumprimento da determinação constitucional de que eles destinem 25% de suas receitas à educação. Para alcançar esse objetivo, 15% da arrecadação global de estados e municípios compõem obrigatoriamente o fundo, o que, na prática, representa 60% de suas disponibilidades – montante reservado ao Ensino Fundamental. Dos recursos transferidos pelo Fundef, 60% deve ser obrigatoriamente destinado à remuneração de professores. O restante pode ser despendido com a aquisição, manuten-

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

- **FONTE LEGAL:** Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997; implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.
- **APLICAÇÃO DE RECURSOS:** No mínimo, 60% dos recursos anuais devem ser aplicados na remuneração do magistério (não só o salário direto pago ao professor, mas também todos os demais encargos da folha de pagamento, como INSS, 13º salário, 1/3 de férias), em efetivo exercício no Ensino Fundamental público. São despesas com remuneração dos professores (inclusive os leigos) e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico: os gastos com direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional (Resolução nº 03, de 08/10/1997, do Conselho Nacional de Educação).
- O restante dos recursos (correspondente a 40% do FUNDEF) deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que permite:
 - (a) "remuneração e aperfeiçoamento de demais profissionais da Educação", (b) "aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino", (c) "uso e manutenção de bens vinculados ao ensino", (d) "levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e a expansão do ensino", (e) "realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino", (f) "amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima", (g) "aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar". (h) Pagamento de professores leigos, com o prazo expirado de 5 anos a contar da vigência da Lei n.º 9.424/96, que permitia a utilização de parte desses recursos na sua habilitação.
- **CONTROLE SOCIAL:** Estados e Municípios devem ter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, para supervisionar a aplicação dos recursos e o Censo Escolar anual. No âmbito dos municípios, a composição mínima desse conselho é de quatro membros, representando: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e diretores das escolas, os pais de alunos, os servidores das escolas, o Conselho Municipal ou Estadual de Educação, caso ele exista.
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS:** Obrigação do Poder Executivo estadual ou municipal de disponibilizar ao Conselho do FUNDEF todos os dados e informações sobre os recursos recebidos e sua utilização, mensalmente. O Banco do Brasil fornece extrato bancário da conta do FUNDEF aos membros do Conselho, deputados, vereadores, Ministério Público e Tribunais de Contas (LIC nº 3.14.7.1.3), diretamente com o gerente da agência do Banco do Brasil onde é mantida a conta, com documento de identificação que comprove a condição de representante com acesso à conta. Na internet, também estão disponíveis os dados sobre os valores repassados, nos links localizados no item Recursos.

Garantindo Fontes de Recursos de Educação para o Orçamento Criança

AÇÕES IMPORTANTES DE:

 <p>VIGILÂNCIA SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamento das transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2. Levantamento dos critérios de repasse do Fundef. 3. Verificação do cumprimento dos percentuais constitucionais de educação no município.
 <p>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audiência com Conselho Municipal de Educação, quando houver, para discussão do seu plano de aplicação de recursos. 2. Audiência com o Conselho Municipal de Educação, quando houver, para avaliação dos relatórios de gestão do respectivo fundo. 3. Atuação junto à Comissão Temática de Educação do Congresso ou a deputados para viabilizar emendas no OCA do município.

ção e construção de escolas, aquisição de material didático-escolar, transporte escolar, capacitação, entre outras coisas.

Em cada município existe um Conselho do Fundef com a função de supervisionar a aplicação dos recursos. Uma das atividades principais desse conselho é acompanhar as transferências de recursos para a conta específica no Banco do Brasil de seu município.

Existem também importantes transferências voluntárias para o OCA feitas a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE transfere recursos para estados, municípios e organizações não-governamentais para que estes garantam que a criança conclua o Ensino Fundamental. Entre as ações atuais financiadas com esses repasses, incluem-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional Biblioteca da Escola, o Programa Nacional de Saúde do Escolar e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

Muito relevante pela autonomia que confere às escolas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) implantado em 1995, transfere recursos diretamente às escolas estaduais, do Distrito Federal e escolas municipais de Ensino Fundamental com mais de 20 alunos matriculados, além de escolas de educação espe-

cial mantidas por organizações não-governamentais, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos podem ser utilizados para: aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais. O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental ou na educação especial, em cada estabelecimento de ensino, de acordo com critérios estabelecidos pelo FNDE.

Os recursos do PDDE saem do FNDE e vão direto para a conta corrente da unidade executora constituída nas escolas. A unidade executora fará o repasse do dinheiro de acordo com as decisões da comunidade. Se a escola não possuir unidade executora própria, o fundo transfere o dinheiro para a Secretaria de Educação do Estado ou para a prefeitura à qual a escola é vinculada. As unidades executoras encaminham a prestação de contas às prefeituras ou Secretarias de Educação dos estados, conforme sua vinculação. Esses órgãos deverão analisar as prestações de contas, consolidar e emitir parecer conclu-

sivo sobre elas e encaminhá-los ao FNDE até 28 de fevereiro do ano subsequente ao repasse. As escolas de educação especial, mantidas por ONGs, deverão apresentar suas prestações de contas nos termos da cláusula específica do convênio.

Outro programa de transferência de recursos do FNDE é o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), sob a gestão da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC). Ele tem como objetivo promover ações para a melhoria da qualidade das escolas do Ensino Fundamental, ampliando a escolaridade e a permanência das crianças nas escolas públicas, prioritariamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por meio de convênios com os municípios, estados ou mesmo com órgão do Ministério da Educação, o programa financia: aquisição de equipamento e mobiliário escolar para salas de aula; Projeto de Melhoria da Escola (PME); adequação física de prédios escolares; construção de escolas em assentamentos rurais e áreas de comunidades indígenas com atendimento educacional do programa; formação e titulação de professores não habilitados para o ensino nas séries iniciais do Ensino Fundamental, por meio do Programa Proformação;

capacitação de docentes da Escola Ativa; e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Considere, com sua comunidade, levar adiante as seguintes ações de vigilância social para conhecer melhor as transferências para a educação no OCA de seu município: (1) levantamento e análise dos recursos do Fundef transferidos para seu município; (2) diagnóstico de demandas de serviços, obras e aquisições prioritárias nas escolas de seu município, tendo como objetivo identificar fontes de financiamento que possam atendê-las; (3) levantamento e análise das transferências para escolas do município por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Para levantar e analisar os recursos do Fundef (ação de vigilância social 1), procure o Conselho Municipal do Fundef de seu município. Se não houver, procure o seu equivalente no âmbito estadual para obter os relatórios com os critérios e a movimentação financeira ocorrida no período recente. Verifique se as exigências legais de aplicação dos recursos estão sendo cumpridas.

No caso do diagnóstico de demandas prioritárias (ação de vigilância social 2), é necessário um processo de mobilização so-

Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

- **FONTE LEGAL:** Criado pelo art. 6º da Lei nº 8.242/91, conforme determinação do art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal nº 8.069, de 13.07.90)
- **APLICAÇÃO DE RECURSOS:** Garantir, nas esferas municipal, estadual e federal, a viabilização da política de atendimento à criança e ao adolescente.
- **Nos âmbitos municipal e estadual, cada Fundo deve ser criado, através de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, e será gerenciado, nos termos da lei, pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, também a ser criado por lei.**
- **Podem ser fontes de recursos do Fundo dotações orçamentárias do Executivo, doações de pessoas físicas ou jurídicas nos termos da legislação vigente, as multas relativas a condenações em ações cíveis e à aplicação de penalidades previstas no ECA, transferências das demais esferas governamentais, convênios com entidades nacionais e internacionais e receitas financeiras.**
- **CONTROLE SOCIAL:** Anualmente, os gastos previstos do Fundo devem constar do orçamento, de acordo com Plano de Aplicação aprovado pelo Conselho.
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS:** Sujeito à prestação de contas nos termos da legislação.

cial da comunidade escolar a fim de detectar as necessidades do ensino e das escolas. Paralelamente, deve ser feito, junto à Secretaria Municipal de Educação, o levantamento dos pleitos encaminhados ao governo federal.

4.5. ATUANDO SOBRE OS RECURSOS FEDERAIS DA SAÚDE

As transferências relativas à área de saúde do OCA que são de natureza constitucional e dispensam a exigência de convênios, são realizadas de acordo com as normas Sistema Único de Saúde (SUS).

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o seu gestor financeiro, na esfera federal. Criado em 24 de julho de 1969, o fundo passou, de fato, a promover as transferências de recursos para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, assim como a celebração de convênios com órgãos e entidades, a partir da publicação do Decreto nº 3.964, de 11.09.2001.

Previsto na Constituição Federal, o funcionamento e o financiamento do SUS compõe o produto de um longo processo histórico, iniciado antes mesmo da Constituição, e que ainda necessita ser completado. Sua regulação básica ocorreu com a edição da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que trata do processo de descentralização, das competências das diferentes esferas de governo e da organização do SUS, e da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de

1990, sobre a participação da comunidade e os mecanismos de transferência de recursos financeiros às demais instâncias de gerência, estabelecendo a previsão de remessas regulares e automáticas do governo federal. Na sequência, a operação do sistema e a relação entre os administradores passaram a ser tratadas a partir das Normas Operacionais Básicas do SUS (NOB-SUS), editadas por meio de portarias do Ministério da Saúde (MS).

Até fevereiro de 1998, as transferências do SUS eram de natureza convencional, implicando em várias dificuldades para sua gestão. Com a edição da NOB nº 1/96, publicada pela Portaria nº 2.023, de 06 de novembro de 1996 (Ministério da Saúde) e alterada em dezembro de 1997, instituiu-se o Piso da Atenção Básica (PAB), que permitiu mudar o paradigma das transferências dos recursos via faturamento (produção), para as transferências automáticas do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde. O mecanismo do PAB foi, ainda, aprimorado em PAB-Fixo, um valor *per capita* nacional, e em PAB-Variável, que passou a permitir repasses a alguns programas prioritários que ainda se enquadravam na modalidade de transferência convencional, tais como o Programa de Saúde da Família (PSF).

O SUS, porém, somente passou a ter regras de financiamento global definidas com a promulgação da Emenda Constitucio-

Garantindo Fontes de Recursos de Saúde para o Orçamento Criança

AÇÕES IMPORTANTES DE:



VIGILÂNCIA SOCIAL

1. Levantamento das transferências do Fundo Nacional de Saúde para o respectivo fundo municipal.
2. Verificação do cumprimento dos percentuais constitucionais de saúde no município.



MOBILIZAÇÃO SOCIAL

1. Audiência com Conselho Municipal de Saúde para discussão do seu plano de aplicação de recursos.
2. Audiência com o Conselho Municipal de Saúde para avaliação dos relatórios de gestão do respectivo fundo.
3. Atuação junto à Comissão Temática de Saúde do Congresso ou a deputados para viabilizar emendas no OCA do município.

Sistema Único de Saúde – SUS

- **FONTE LEGAL:** Constituição Federal: princípios norteadores do financiamento do sistema de saúde pública brasileiro. Emenda Constitucional n.º 29/2000, fixou participação orçamentária mínima obrigatória para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo para esses últimos, a partir de 2004, o percentual mínimo de 15% do orçamento próprio. Lei 8.080/90 e Normas Operacionais Básicas do Ministério da Saúde - NOB estabelecem os critérios, valores e qualidade dos serviços, e trata da gestão financeira, que viabiliza a operacionalização do sistema.
- Prevê sanções para Municípios que não cumprirem o mínimo de gastos, como ajustes compensatórios progressivos (ao longo de cinco anos), suspensão de repasses federais e intervenção do Estado, com possibilidade de que as autoridades municipais sejam processadas e se tornadas inelegíveis.
- **APLICAÇÃO DE RECURSOS:** Obrigatoriedade de alocação de todos os recursos municipais, estaduais ou federais para a saúde no caso do município no Fundo Municipal de Saúde-FMS.
- Os recursos do Governo Federal para o Fundo Municipal de Saúde são transferências automáticas (“fundo a fundo”), que constituem repasses regulares feitos pelo Fundo Nacional de Saúde, ou pelo Fundo Estadual de Saúde a municípios, quando esses não possuem gestão plena. Não dependem de convênios ou outras exigências e se destinam para ações de a atenção básica e para procedimentos de média e alta complexidade.
- **Pactuação de critérios para distribuição dos recursos e remuneração dos procedimentos pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT, no âmbito nacional do SUS, e pelas Comissões Intergestores Bipartites – CIB, no âmbito regional, que são comissões constituídas paritariamente por representantes do governo estadual, indicados pelo Secretário de Estado da Saúde, e dos secretários municipais de saúde, indicados pelo órgão de representação do conjunto dos municípios do Estado, em geral denominado Conselho de Secretários Municipais de Saúde – COSEMS.**
- **CONTROLE SOCIAL:** Cabe ao Conselho Municipal de Saúde elaborar o Plano de Saúde-PMS para definir a aplicação dos recursos, que, por sua vez, deve se orientar pelo o Plano Nacional de Saúde – PNS. Ele orienta as ações do SUS em relação à atenção à saúde da população brasileira e gestão do sistema, contendo os objetivos, as diretrizes e as metas nacionais de saúde.
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS:** Cabe ao Conselho Municipal de Saúde elaborar os Relatórios de Gestão para a prestação de contas.

nal n.º 29, de 13 de setembro de 2000. Essa emenda estabeleceu percentuais de vinculação de receitas, nas três esferas de governo, para ações de saúde, a ser considerados em dois períodos. No período de transição, estados e municípios deveriam comprometer gradativamente até 2004, de 7 a 12% e 15%, respectivamente, de suas receitas com gastos em saúde – reduzindo a diferença, se for o caso, em um quinto (20%) a cada ano. Para a União, a emenda estabeleceu que o gasto mínimo para os anos de 2001 a 2004 não pode ser inferior ao apurado no ano anterior, devendo ser ao mesmo tempo corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Para o ano 2000, a medida determinou que o

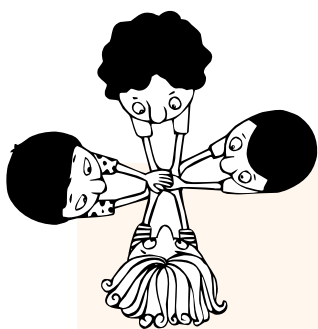
governo federal aplicasse o montante empenhado, em 1999, em ações e serviços públicos de saúde, acrescido de no mínimo 5%.

Para o período definitivo, a contar a partir de 2005, a emenda determinou a edição de lei complementar com o objetivo de definir os percentuais de vinculação para todas as esferas governamentais, bem como a base de vinculação de receitas da União – uma vez que a base de estados e municípios já foi estabelecida pela emenda – e a conceituação de ações e serviços públicos de saúde. Na hipótese da não edição da lei complementar, prevalece o montante apurado em 2004.

Diante do cenário atual, as ações de vigilância social que você e sua comunidade implementarem para otimizar os recursos de saúde em benefício do Orçamento Criança, certamente, deverão se dirigir para a complementação da estrutura de financiamento, acompanhamento, avaliação e controle do Sistema Único de Saúde, procurando: (a) acompanhar a definição do conceito de ações e serviços de saúde, que delimitará o que poderá ser gasto nessa área; (b) atuar para aprovação de um percentual adequado de vinculação de receitas a favor das despesas com saúde.

4.6. ATUANDO SOBRE OS RECURSOS FEDERAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL

Os recursos federais destinados a estados e municípios para assistência social e, especificamente, para proteção dos direitos da criança e do adolescente, encontram-se no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e no Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (-FNDCA). Praticamente, a totalidade dos recursos disponíveis encontra-se no FNAS, cuja gestão é responsabilidade do



Estratégia do Pacto pela Paz para aumentar os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

1. Ampliar a dotação orçamentária, através de emenda constitucional, garantindo no mínimo 5% das receitas correntes líquidas nas esferas federal, estadual e municipal para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e possibilitando que as pessoas físicas façam uso das doações dedutíveis, também no ato da Declaração de Renda e que seja facultado a todas as empresas a possibilidade do abatimento do imposto nas doações ao fundo, com repasse direto fundo a fundo e com
- a simplificação dos mecanismos de funcionamento.
2. Realizar as conferências municipais, estaduais e nacionais, antes dos períodos de votação dos orçamentos.
3. Propor/criar lei federal que condicione o repasse de recursos aos municípios à existência e ao funcionamento dos Conselhos dos Direitos, Tutelares e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como a regulamentação da função de conselheiro tutelar.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No FNDCA, há recursos restritos que são disponibilizados a partir de projetos apresentados pelos municípios ou estados interessados, conforme as exigências da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), seu órgão gestor. Esses recursos são muito importantes para diversos municípios. De acordo com estudo do MDS, a participação da União nas despesas com assistência social no total dos gastos dos municípios brasileiros corresponde a 33,1%, mas apresenta variação significativa dependendo do estado. Enquanto em Roraima e Maranhão a participação da União supera os 90%, em São Paulo, por exemplo, ela é de apenas 10,35% e, em Tocantins e no Rio Grande do Sul, essa participação fica abaixo de 20%.

A maior parte dos recursos disponibilizados pelo FNAS é considerada transferência voluntária, portanto, sujeita a exigências de convênios e a respectiva prestação de contas. Entretanto, em virtude do disposto pela Lei nº 9.604, de 05 de fevereiro de 1998, essas transferências são realizadas de modo simplificado, com a apresentação de um plano de trabalho e cronograma de desembolso previstos pela Instrução Normativa nº 1/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a realização e prestação de contas de convênios no governo federal. Para os recursos destinados às ações continuadas de assistência social que são definidas por decreto do Presidente da República, a lei prevê a transferência direta para o respectivo Fundo Municipal de Assistência Social de cada município, desde que exista um Plano de Assistência Social aprovado pelo correspondente Conselho Municipal de Assistência Social. Isso facilita sensivelmente a transferência e sua continuidade. Atualmente, nessa condição encontram-se os programas de Atenção à Criança de 0 a 6 anos (PAC), de Atenção à Pessoa Idosa (PPI), de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência (PPD), de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Programa de Combate à Exploração Sexual (Sentinela).



Atualmente, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) busca a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de consolidar as transferências diretas para os Fundos Municipais de Assistência Social, ficando completamente livre das exigências conveniais para repasses. O SUAS deverá fazer suas transferências seguindo o modelo do SUS, tendo um Piso de Proteção Social Básico (PSB), para repasse de recursos destinados a serviços continuados de proteção, e um Piso de Proteção Social Especial (PSE), para o financiamento de ações destinadas a segmentos em situação de risco.

No âmbito da proteção social, você pode realizar pelo menos duas ações de vigilância social: (1) levantamento e análise das transferências do FNAS para o município; (2) levantamento e análise das contrapartidas do município para as ações de assistência social no OCA. Você pode levar adiante, também, uma ação de mobilização social: campanha para incremento das doações para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para o encaminhamento das ações de vigilância 1 e 2, acione o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de sua cidade. Com ele, você e sua comunidade poderão ter acesso aos critérios que definiram as transferências para seu município, assim como conhecer a contrapartida da prefeitura, quais serviços são financiados e quais entidades integram a rede de atendimento.

Em todas as esferas em que estiverem constituídos, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente podem receber recursos arrecadados pelo próprio município – conforme o estabelecido em legislação própria – além de transferências dos outros entes (União e estados) e também contribuições de pessoas físicas e jurídicas. As doações de pessoas físicas e jurídicas para os fundos (nacional, estaduais ou municipais) podem ser deduzidas do Imposto de Renda devido.

Para pessoas físicas, é permitida a dedução de até 6% do imposto devido apurado, incluindo nesse limite as contribuições para o Programa Nacional de Apoio à

Garantindo Fontes de Recursos de Proteção Social para o Orçamento Criança	
AÇÕES IMPORTANTES DE:	
 <p>VIGILÂNCIA SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Levantamento das transferências do Fundo Nacional de Assistência Social para o respectivo fundo municipal. 2. Levantamento das contrapartidas do município para as ações de assistência social no OCA. 3. Mapeamento das organizações que recebem transferências da prefeitura.
 <p>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audiência com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social para discussão dos planos de aplicação de recursos dos respectivos de fundos. 2. Audiência com Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social para avaliação dos relatórios de gestão dos respectivos fundos. 3. Atuação junto à comissão temática do trabalho e assistência social do Congresso ou de deputados, para viabilizar emendas no OCA do município 4. Audiência com o prefeito para incremento das contrapartidas em ações de assistência social no OCA. 5. Campanha para incremento das doações de pessoas físicas e jurídicas para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.



Atores envolvidos no repasse de recursos federais

PREFEITO	<ul style="list-style-type: none"> • Pode desempenhar papel vital na captação de recursos para o OCA junto ao governo federal.
SECRETÁRIO DA FAZENDA	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenha papel importante na operacionalização das transferências para o município.
SECRETÁRIO DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Principal autoridade sobre o repasse de recursos federais. • Define o conteúdo da lei. • Coordena processo interno para definição de diretrizes setoriais anuais. • Propõe quais intervenções do PPA deverão ser priorizadas pela LDO.
DEPUTADOS FEDERAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenham papel fundamental, pois eles são os elos com as Comissões Temáticas do Congresso e os responsáveis pela apresentação de emendas no orçamento da União a favor do OCA no município.
CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenham papel estratégico por meio da aprovação dos planos municipais da área e dos relatórios de gestão
GRUPOS DE INTERESSE	<ul style="list-style-type: none"> • Atuam pela viabilização de projetos junto a ministérios ou pela inclusão de emendas no Orçamento Geral da União (OGU).

Fundo Nacional de Assistência Social

- **FONTE LEGAL:** *Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, que criou a partir da transformação do Fundo Nacional de Ação Comunitária-FUNAC; gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob a orientação do Conselho Nacional de Assistência Social -CNAS.*
- **APLICAÇÃO DE RECURSOS:** *Disponibiliza recursos da União para o financiamento da assistência social de crianças, jovens, portadores de deficiência, idosos e famílias.*
- *Recursos transferidos fundo-a-fundo ou por meio de convênio para os Fundos Municipais de Assistência Social(ou Fundos Estaduais) relativos ao Programa de Atenção à Criança-PAC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Programa Sentinela de Combate à Exploração Sexual, Programa Casa da Família e Programa Agente Jovem. Financia também iniciativas de promoção da inclusão social, como apoio a micro-empresendimentos de geração de trabalho, emprego e renda. Todas as emendas parlamentares no âmbito da assistência social integram o FNAS.*
- *Inexistindo Fundo Municipal, o FNAS repassa os recursos para Fundos Estaduais, que implementam as ações no âmbito do município em questão.*
- *Parte das transferências é sujeita a conveniamento prévio, o que pode gerar descontinuidade na proteção social, em caso de problemas com a prestação de contas ou com a formalização do convênio.*
- *Havendo restrições legais para repasses destinados a ações continuadas para os municípios, o Governo Federal pode repassar diretamente para as entidades privadas de assistência social credenciadas*
- **CONTROLE SOCIAL:** *Para o repasse direto fundo-a-fundo pelo FNAS(art.30 da LOAS), o município deve ter instituído e em funcionamento o Fundo Municipal de Assistência Social, com seu respectivo Conselho, assim como ter aprovado o Plano Municipal de Assistência Social, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social.*
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS:** *Conselho deve elaborar relatório de gestão. Convênios sujeitos a prestação de contas detalhada ao ente financiador.*

Transferências de proteção social no âmbito federal

PROGRAMA DE ATENÇÃO À PESSOA IDOSA (API)

- Apoio técnico e financeiro a serviços de proteção social básica e especial, programas e projetos executados por estados, municípios, Distrito Federal e organizações sociais, destinados ao atendimento do idoso vulnerabilizado pela pobreza. Abrange grupos de convivência, centros, instituições de longa permanência, centros-dia, casas-lar, república e atendimento domiciliar.

PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)

- Serviço continuado de proteção social básica (Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004), desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), mais conhecidos como "Casas da Família". São espaços físicos localizados estrategicamente em áreas de pobreza, que prestam atendimento assistencial e articulam os serviços disponíveis em cada localidade, potencializando a rede de proteção social básica.

ATENÇÃO ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA (PPD)

- Apoio técnico e financeiro a estados, municípios, Distrito Federal e instituições, para o desenvolvimento de ações de proteção social e inclusão das pessoas com deficiência e de suas famílias.
- Principais serviços: atendimento domiciliar; centros-dia; residência com famílias acolhedoras; residência em casas-lar; atendimento em abrigo para pequenos grupos; apoio à reabilitação; prevenção das deficiências; tratamento precoce; habilitação e reabilitação/atendimento integral; habilitação e reabilitação/atendimento parcial; distúrbio comportamental; bolsa manutenção reabilitação na comunidade.
- São financiados, também, projetos de manutenção, construção, ampliação e modernização de centros de atendimento a pessoas com deficiência.

PROGRAMA DE COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (SENTINELA)

- Conjunto de ações especializadas de atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes. Abrange abordagem educativa, atendimento multiprofissional especializado, apoio psicossocial e jurídico, acompanhamento permanente, abrigo por 24 horas e oferta de retaguarda ao Sistema de Garantia de Direitos dirigida a crianças, adolescentes e famílias envolvidas com a violência sexual. Tais serviços são oferecidos em centros ou serviços de referência para o atendimento às crianças, aos adolescentes e às famílias.

ATENÇÃO À CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS (PAC)

- Serviço de ação continuada em que são repassados recursos a estados, municípios, Distrito Federal ou organizações sociais, por meio de valores per capita de referência fixos, para a cobertura de despesas correntes (custeio). Essas despesas são caracterizadas como de manutenção de serviços internos e externos já criados e instalados para o atendimento direto de crianças e de suas famílias vulnerabilizadas pela pobreza. Exige contrapartida do município.

PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

- Programa de transferência de renda direta do governo federal para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce. O Peti caracteriza-se pela transferência voluntária de recursos por meio de convênios para acompanhamento pelos municípios.
- Os estados levantam os casos de trabalho infantil em seus municípios, que são apresentados às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil para validação e definição de critérios de prioridade de atendimento.
- Para receber a bolsa, as famílias têm que assumir compromissos com o governo federal, tais como: frequência mínima das crianças e dos adolescentes na escola e jornada ampliada equivalente a 75% do período total; afastamento definitivo, do trabalho, de crianças e adolescentes menores de 16 anos; participação das famílias nas ações socioeducativas e de ampliação e geração de renda oferecidas. Os municípios executam as ações de controle.

PROGRAMA AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO

- Ação de assistência social destinada a jovens entre 15 e 17 anos, visando o desenvolvimento pessoal, social e comunitário, por meio de capacitação teórica e prática e de atividades que não configurem trabalho mas que possibilitem a permanência do jovem no sistema de ensino, preparando-o para futuras inserções no mercado.
- Concessão de bolsa no valor de R\$ 65,00 diretamente ao jovem durante os 12 meses em que ele estiver inserido no programa e atuando em sua comunidade, desde que esteja regularmente cadastrado e participe, no mínimo, de 75% do total de aulas na escola e das atividades previstas no programa.
- Financia 300 horas-aula para capacitadores e orientadores sociais nas áreas de saúde, cidadania e meio ambiente.

Cultura (Pronac) e investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais. Para pessoas jurídicas, é permitido o abatimento mensal do imposto devido no valor das deduções efetivadas, abrangendo tanto as empresas tributadas com base no lucro real quanto as tributadas com base no lucro estimado. O limite máximo de dedução do Imposto de Renda devido na apuração mensal correspondente ao total das doações efetuadas no mês é fixado em 1%, de acordo com o Decreto nº 794, de 05 de abril de 1993.

Para viabilizar a contribuição, divulgue as vantagens do recolhimento, que é bastante simples: deve ser processado por meio do preenchimento do Documento de Arrecadação da Receita Federal (DARF) – no caso de doação ao Fundo

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ou de documento equivalente no caso de doação ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Feito isso, o contribuinte deve realizar o depósito em uma agência bancária oficial.

Vale lembrar que, de acordo com a Lei nº 9.250 em vigor desde 1º de janeiro de 1996, doações feitas por pessoas físicas para organizações de utilidade pública federal podem ser declaradas na relação de pagamentos do Imposto de Renda utilizando-se o código “14 – Outros”, mas não podem ser deduzidas. Já as doações de pessoas jurídicas a essas instituições poderão ser deduzidas do Imposto de Renda até o limite de 2% do lucro operacional antes de computada a sua dedução, conforme a Lei nº 9.249.



Documentos que dão diretrizes ao repasse de recursos federais

CONSULTE A LEGISLAÇÃO

Orçamento Geral Da União-OGU

Prevê as transferências para municípios. Contém as emendas parlamentares que beneficiam o OCA do município.

Constituição Federal

Estabelece competências das diversas esferas e critérios para financiamento dos diversos setores sociais.

LEI 8080/90

Estabelece critérios gerais para gestão do Sistema Único de Saúde.

Lei 8.742/93

Estabelece a organização do Fundo Nacional de Assistência Social e dos respectivos fundos municipais e estaduais, assim como define critérios gerais para transferência de recursos de assistência social para a criança e o adolescente.

Lei 8242/91

Cria o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO 5

MONITORANDO

E AVALIANDO INFORMAÇÕES DO OCA





Monitorar, avaliar e divulgar são ações de controle social imprescindíveis à promoção do Orçamento Criança e Adolescente. Aqui você verá como potencializar as informações apuradas com o OCA.

5.1. POR QUE E COMO MONITORAR E AVALIAR

A implementação das soluções para os problemas sociais é um processo longo e complexo, que envolve diversos atores, recursos e decisões, os quais devem ser articulados da forma correta para produzir o resultado programado. O sucesso da atuação de sua comunidade depende da capacidade que ela tem de monitorar e avaliar, de maneira permanente, o desenvolvimento das soluções propostas. Para tanto, o OCA oferece subsídios importantes, à medida que permite capturar, por meio da programação e execução de receitas e despesas, o estágio de andamento das ações governamentais.

Monitorar e avaliar são etapas de vigilância social que caminham de mãos dadas. O monitoramento refere-se ao acompanhamento de todo o processo de execução das ações governamentais, no qual a comunidade busca informações para a identificação e a correção de problemas, buscando atuar junto ao Poder Público para promover decisões. Já a avaliação diz respeito ao processo de levantamento e análise sistemática de informações sobre características, processos e impactos das soluções implementadas pelo Poder Público, levando em conta critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Quando a comunidade avalia, ela busca colher subsídios para negociar com as autoridades públicas as mudanças necessárias ao aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos, financeiros e materiais e da qualidade do gasto público na execução das ações governamentais. A avaliação, ao mesmo tempo em que fornece subsídios para a tomada de decisão, promove a transparência das ações dos governos; contribui para o aperfeiçoamento da concepção e do modo de implementação das ações propostas, proporciona a otimização da alocação dos recursos orçamentários e promove o conhecimento, pela sociedade, do funcionamento da administração das políticas públicas e de seus resultados.

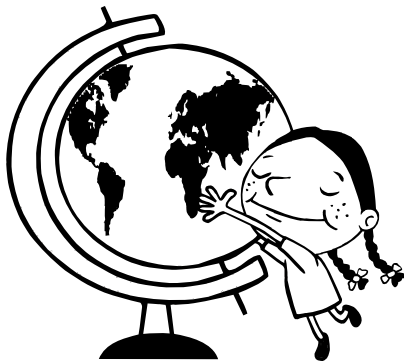
5.2. A IMPORTÂNCIA DAS METAS E DOS INDICADORES

A avaliação pressupõe a definição prévia de metas a serem perseguidas ao longo da implementação das ações. A meta, por sua vez, constitui a quantificação de um objetivo em termos de unidades do produto que a materializa, a ser obtido em um determinado espaço de tempo e em uma determinada escala espacial. No entanto, tal processo analítico, aparentemente objetivo, não é imediata e inequivocamente materializável. Os indicadores são as estatísticas que permitem avaliar a efetividade



das ações implementadas, ou seja, a sua capacidade de alterar a realidade.

A conceituação de metas exige a precisa delimitação da ação pretendida por parte do Poder Público. No processo de construção da iniciativa, é necessário estabelecer uma etapa de reflexão sistemática sobre a disponibilidade de recursos e as possibilidades de alcance de objetivos. Portanto, a conceituação não prospera sem o enfrentamento de culturas gerenciais caracterizadas pelo improviso e pela falta de programação. Nessas condições, a inexistência de planejamento prévio acaba por redundar na falta de dimensionamento antecipado de objetivos e na confusão entre os objetivos-meio, que viabilizam a consecução do resultado final, e do objetivo-fim.



“Acompanharemos regularmente no nível nacional e, quando apropriado, no nível regional e avaliaremos os objetivos e metas constantes do Plano de Ação nos níveis nacional, regional e global. Dessa forma fortaleceremos nossa capacidade estatística para coletar, analisar e desagregar dados, por exemplo, por sexo, idade e outros fatores pertinentes que possam

levar a disparidades e apoiar uma ampla gama de pesquisa centradas nas crianças. Fortaleceremos a cooperação internacional para apoiar os esforços de formação de uma capacidade estatística e formar uma capacidade comunitária para acompanhamento, avaliação e planejamento.”

Um Mundo para as Crianças, p. 68

Além disso, a avaliação de resultados demanda a construção de um sistema de valores baseado em opiniões, registros, dados objetivos, critérios de comparação qualitativos e quantitativos etc., sustentado por um sistema de informações eficaz nos registros e eficiente na possibilidade de cruzamentos. De fato, a avaliação constitui um processo gerencial, mas também político-institucional, orientado para a determinação do grau de alcance quantitativo e qualitativo das metas. Exige, assim, a maturação do entendimento em torno dos princípios que a estrutura e da forma como se organiza e se desenvolve, sob pena de não ser validada pelos empreendedores e, conseqüentemente, não cumprir sua finalidade de servir à reorientação de futuras ações.

SAIBA O QUE É



Efetividade é a medida do grau de cumprimento dos objetivos que orientaram a implementação de uma ação, promovendo alterações nos indicadores de resultados.

Eficácia refere-se ao grau de alcance das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação àquilo que foi previsto.

Eficiência é a análise do uso dos recursos na realização da meta para um projeto, uma atividade ou um programa segundo padrões estabelecidos.

Monitorando e Avaliando o Desempenho do Orçamento Criança

AÇÕES IMPORTANTES DE:

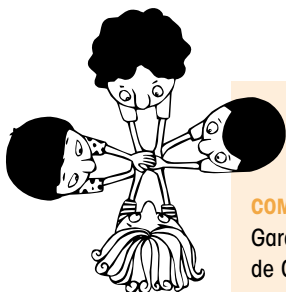
	VIGILÂNCIA SOCIAL	1. Levantamento e análise dos indicadores para as esferas de ação, comparativamente ao resultado do OCA.
	MOBILIZAÇÃO SOCIAL	1. Atuação junto ao Secretário de Planejamento e/ou secretários de áreas finalísticas (assistência social, saúde e educação) para obtenção e discussão de indicadores. 2. Atuação junto a agências oficiais de estatísticas e pesquisas para obtenção de indicadores.

5.3. UTILIZANDO OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

As **informações** do OCA geradas pelo monitoramento e pela avaliação não podem ficar restritas àqueles que as produziram. Na verdade, elas somente ganharão vida quando chegarem ao conhecimento da opinião pública. Difundi-las é, portanto, condição para explorar o valor do OCA enquanto real instrumento de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Para que isso aconteça, em primeiro lugar a informação tem que ser atual e deve ser comunicada de forma fácil e compreensível.

vel. Portanto, a linguagem utilizada deve estar de acordo com a linguagem de costume do nosso público-alvo. Ainda que estejamos lidando com um tema pouco acessível, repleto de números e bastante técnico, precisamos sensibilizar a opinião pública para a importância desse trabalho, deixando claro que estamos falando de recursos públicos e qualidade de vida. Parte desse desafio pode ser alcançado pela exposição de exemplos reais, concretos, e por meio de comparações com o dia-a-dia das pessoas. O segredo, portanto, está na transformação de um assunto excessivamente técnico em um debate que tem a ver com a vida de cada cidadão brasileiro.



Estratégias do Pacto pela Paz para a parceria com os meios de comunicação

COMPROMISSO

Garantir a criação e implementação do Conselho de Comunicação Social, nas três esferas de governo, formado por representantes das empresas de comunicação social, do governo e da sociedade civil.

ESTRATÉGIAS

1. Priorizar a criação do Conselho de Comunicação na Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente do Congresso Nacional, buscando estender essa iniciativa às demais instâncias da Federação.
2. Que os Conselhos de Direito deliberem, na forma de diretrizes de políticas públicas de comunicação a serem adotadas pelos governos nas suas respectivas esferas, pela proibição de liberação de recursos públicos para programas

- específicos que firam o interesse do desenvolvimento da criança e do adolescente.
3. Que haja interlocução permanente, por meio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nas respectivas instâncias. Assim como a promoção do diálogo e da capacitação, em parceria com faculdades de comunicação social, associações, sindicatos de profissionais da comunicação e empresas de comunicação social.
 4. Favorecer a democratização dos meios de comunicação social via a liberdade de organização de rádios e TVs comunitárias, sob controle da sociedade, por meio de associações e conselhos.
 5. Estimular as empresas de comunicação e reivindicar junto a elas a reformulação da matriz informativa que aporta a família brasileira, priorizando o desenvolvimento da cidadania.

Assim, todo o processo de avaliação e mobilização da sociedade para o OCA deve ser divulgado, assim como o *Relatório do Orçamento Criança* (Relatório do OCA), documento que contém a análise final do OCA (veja seção 6.5 do Caderno 1 “Apurando o Orçamento Criança e Adolescente”). É preciso que você e sua comunidade procurem produzir uma versão sintética do relatório, com linguagem não técnica e acessível a qualquer pessoa. Essa nova versão deve ser feita sem prejuízo do conteúdo, para aproximar a população do que está sendo debatido. Em geral, os meios de comunicação querem respostas para questões bem objetivas como: houve crescimento ou redução dos recursos a favor da criança e do adolescente? Os gastos realizados foram realmente efetivos? O que isso significa para o município?



Em segundo lugar, é necessário que a comunidade tenha estratégias claras e viáveis de comunicação, de acordo com o objetivo pretendido. Existem diversas maneiras de comunicar sua mensagem à opinião pública: *releases* (textos curtos para divulgação jornalística), telefone-

mas a um repórter ou editor, coletivas de imprensa, cartas a editores de publicações, entrevistas coletivas. Mas para que essa comunicação alcance seu objetivo, é preciso criar fatos no município, como encontros, audiências, conferências, seminários, debates, passeatas, etc. Cabe a você e a sua comunidade avaliarem sua capacidade de mobilização e confrontarem os resultados com os objetivos de divulgação que pretendem atingir para escolher as melhores alternativas. As formas de divulgação também devem ser definidas de acordo com as condições da realidade local e o público com quem você e sua comunidade querem dialogar. Vale até mesmo utilizar teatro de bonecos ou cordel como meio de divulgação.

De todo modo, a organização de audiências comunitárias em sua própria localidade para tratar dos resultados apurados, acompanhados da publicação local das informações levantadas, constituem iniciativas fundamentais. Por meio delas, você conseguirá fazer com que a informação chegue até os beneficiados pelos resultados das despesas do OCA.

Divulgando o Orçamento Criança

AÇÕES IMPORTANTES DE:

	VIGILÂNCIA SOCIAL	1. Elaboração de versão sintética do Relatório do Orçamento Criança.
	MOBILIZAÇÃO SOCIAL	1. Entrevista coletiva anual para divulgar os resultados apurados com o OCA. 2. Atuação junto aos meios de comunicação para cobertura crítica das ações integrantes do OCA.

Atores Envolvidos na Divulgação do Orçamento Criança

AGENTES PRINCIPAIS

GRUPOS DE INTERESSE	<ul style="list-style-type: none"> • Devem divulgar o <i>Orçamento Criança e Adolescente</i> tanto para a opinião pública em geral, quanto para a comunidade na qual atuam.
MEIOS DE COMUNICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Precisam ser sensibilizados para divulgar os resultados do <i>Orçamento Criança e Adolescente</i>. • Interessam-se somente por assuntos atuais e que tenham repercussão.



Acessando os meios de comunicação

TEXTO RESUMO PARA A IMPRENSA (RELEASE)

Um release é um texto sintético, escrito em linguagem acessível, para a divulgação de uma declaração ou avaliação de ações ou de problemas envolvendo o OCA. A informação deve ser, ao mesmo tempo, importante e nova. O release deve ser conciso, com a informação mais importante aparecendo no primeiro parágrafo e o restante em ordem decrescente de importância. Para se construir um release, você precisa responder estas seis perguntas: O quê? Quando? Onde? Como? Por quê? Quem? Todo release deve ter, na última frase, um nome e telefone para contato.

ARTIGOS

Alguns jornais recebem artigos e os publicam com destaque em uma seção. Você deve pesquisar para quais jornais e revistas da cidade, além de publicações de sindicatos, entidades diversas e movimentos populares, podem ser enviadas sugestões de artigos. Lembre-se de elaborar um texto sintético, pois os jornais costumam ter limite de espaço.

ENTREVISTAS COLETIVAS

É a convocação antecipada de profissionais dos meios de comunicação para tratar de um tema específico. Para conseguir um bom comparecimento da imprensa, o tema sobre o OCA a ser abordado precisa ser realmente importante e atual, e o entrevistado precisa ser bem conhecido (uma autoridade pública, por exemplo). Esteja atento, porque, para esse evento, é necessário dispor de muita informação para ser passada aos jornalistas. Em razão disso, costuma ser indicado realizar apenas uma vez durante o processo.

CARTAS AO JORNAL

Em geral, cartas são respostas dirigidas à direção de um jornal referentes a editoriais negativos ou reportagens inadequadas. Para que a carta seja publicada, é preciso que ela atenda aos padrões de tamanho de texto estipulados pelo jornal. O principal, porém, é que ela seja suficientemente informativa e concisa, e que dirija-se ao seu público-alvo,

evitando adjetivos e ataques a autoridades. Também é importante que a carta seja assinada, dessa forma ela ganha uma maior credibilidade. Lembre-se de colocar uma forma de contato ao final de texto.

RÁDIO

O rádio tem importância estratégica na comunicação do OCA por alcançar uma grande quantidade de pessoas, tanto na zona urbana como na zona rural. O tempo de exposição pode ser longo ou curto.

TELEVISÃO

A TV também atinge uma grande quantidade de pessoas e conta com o recurso da imagem. Por isso, quando pensar em divulgar notícias pela TV, pense nas imagens que podem ser registradas. O tempo de uma matéria é muito curto. Fale o essencial e pergunte ao repórter, na hora de gravar, quais as perguntas que serão feitas para que você prepare uma resposta clara e sucinta. Além dos telejornais diários, existem outras oportunidades para divulgar informações sobre o OCA na TV, como programas de entrevista ou de auditório.

INTERNET

Existem muitos sites que cobrem notícias da sua cidade ou que são específicos sobre a questão orçamentária. Fazer um blog (diário) ou uma página da sua organização também não é difícil. Pesquise na internet os espaços que podem ser usados para divulgação. Não se esqueça de que já existe um site <www.orcamentocrianca.org.br> e que você pode disponibilizar informações nesse site, além de divulgá-lo como referência.

METAS PARA UM BRASIL PARA AS CRIANÇAS

ESFERAS PRIORITÁRIAS DE AÇÃO	METAS
1. PROMOVEDO VIDAS SAUDÁVEIS	<p>META A: reduzir em, no mínimo, um terço a taxa de mortalidade infantil de crianças menores de 5 anos, como primeiro passo até atingir dois terços em 2015.</p> <p>META A para a iniquidade: reduzir em, no mínimo, um terço a taxa de mortalidade infantil e de crianças menores de 5 anos entre os grupos extremos de situação do domicílio, de renda, raça/cor e anos de estudo da mãe.</p> <p>META B: reduzir em, no mínimo, um terço a taxa de mortalidade materna como primeiro passo até reduzir em três quartos em 2015.</p> <p>META B para a iniquidade: reduzir em, no mínimo, um terço a iniquidade no percentual de nascidos vivos de mães com menos de sete consultas do pré-natal entre grupos extremos de situação do domicílio, de renda, raça/cor e anos de estudo da mãe.</p> <p>META C: reduzir em, no mínimo, um terço a desnutrição de crianças menores de 5 anos, com especial atenção às crianças menores de 2 anos; e reduzir em, no mínimo, um terço a taxa atual de baixo peso ao nascer.</p> <p>META C para a iniquidade: reduzir em, no mínimo, um terço a iniquidade no percentual de crianças com baixo peso ao nascer entre os grupos extremos de situação do domicílio, de renda, raça/cor e anos de estudo da mãe.</p> <p>META D: reduzir em, no mínimo, um terço o número de lares que não possuem acesso a saneamento e água potável a preços acessíveis.</p> <p>META D para a iniquidade: reduzir em, no mínimo, um terço a iniquidade no percentual da população sem acesso à esgoto sanitário adequado entre os grupos extremos de situação do domicílio, de renda, raça/cor e anos de estudo da mãe.</p> <p>META F: elaborar e implementar políticas e programas nacionais de saúde para adolescentes, incluindo metas e indicadores para promover a saúde física e mental.</p> <p>META G: dar acesso o quanto antes, e não posterior a 2015, a serviços de saúde reprodutiva a todas as pessoas em idade apropriada, por meio dos sistemas de atenção primária à saúde.</p>
E COMBATENDO O HIV/AIDS	<p>META A: até 2003, estabelecer metas nacionais com um calendário preciso para alcançar o objetivo mundial de reduzir a prevalência do HIV entre homens e mulheres jovens com idade entre 15 e 24 anos em 25% até 2005, nos países mais afetados, e em 25% até 2010, em todo o mundo.</p>
2. ACESSO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	<p>META A: ampliar e melhorar o cuidado e a educação integral na primeira infância, para meninos e meninas, especialmente para os mais vulneráveis e desfavorecidos.</p> <p>META B: reduzir em 50% o número de crianças em idade escolar que não estão matriculadas e aumentar, pelo menos 90%, a taxa líquida da matrícula no Ensino Fundamental ou da participação em programas não tradicionais de educação primária de boa qualidade até 2010.</p> <p>META B para a iniquidade: reduzir em 50% a iniquidade no percentual de crianças de 7 a 14 anos que estão fora da escola entre grupos extremos de situação do domicílio, de renda, raça/cor e anos de estudo da mãe.</p> <p>META C: eliminar as disparidades entre os sexos no Ensino Fundamental e no Ensino Médio até 2005 e alcançar a igualdade entre os gêneros na educação até 2015, dando atenção especial para que as meninas, em igualdade de condições, tenham pleno acesso a uma educação básica de boa qualidade e possam aproveitá-la plenamente.</p> <p>META D: melhorar todos os aspectos da qualidade da educação para que as crianças e os adolescentes adquiram conhecimentos mensuráveis e comprováveis, especialmente no aprendizado da matemática, da leitura e da escrita, e adquiram conhecimentos que os preparem para vida.</p> <p>META F: atingir até 2015, no mais tardar, um aumento de 50% nos índices de alfabetização de adultos, especialmente no que diz respeito às mulheres.</p>
3. PROTEÇÃO CONTRA OS MAUS TRATOS, A EXPLORAÇÃO E A VIOLÊNCIA	<p>META A: proteger as crianças de todas as formas de maus-tratos, abandono, exploração e violência e melhorar o cuidado e a educação integral na primeira infância.</p> <p>META C: proteger as crianças de todas as formas de exploração sexual, inclusive da pedofilia; do tráfico e do seqüestro.</p> <p>META D: tomar medidas imediatas e efetivas para eliminar as piores formas de trabalho infantil, como definido na Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e desenvolver e implementar estratégias para eliminar o trabalho infantil que seja contrário às normas internacionais aceitáveis.</p> <p>META E: melhorar a situação de milhões de crianças que vivem em condições especialmente difíceis.</p>

Fonte: Um Brasil para as Crianças

BIBLIOGRAFIA





- ABRAHÃO, J. (Org.); SADECK, F.; et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995 – 2001**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, outubro de 2003. (Texto para Discussão n. 988).
- AVNER, M. **Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: shaping public policy at the state and local level**. U.S.A., Minnesota, Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.
- BARRERAS, A. W. **Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas**. São Paulo: FUNDAP, 1997. (Boletim de Conjuntura Político-Social, n. 23).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/>> Acesso em: 25 ago. de 2005.
- BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Parâmetros consensuais sobre a implementação e regulamentação da emenda constitucional 29: relatório da Comissão de Orçamento e Financiamento**. Brasília: [s.n.], 2004.
- BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, D.F. 03 de junho de 1964 – Retificação. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4320_1.htm> Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, D.F. 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/lei_comp_101.pdf> Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Financiamento da Assistência Social no Brasil em 2002 e 2003**. Brasília: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, 2004.
- BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria n. 42, de 14 de abr. de 1999**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria>>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Orçamento social do governo federal 2001-2004**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2005. 39p. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/OS200429abr.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2005.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, 2001.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Secretaria da Receita Federal**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/>> Acesso em: 25 ago. de 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim de políticas**

- sociais:** acompanhamento e análise. [S.l.]: IPEA, 2005. (Caderno 10).
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 25 ago. de 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Classificações orçamentárias:** manual técnico do orçamento 2000 a 2005. Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União (MTO-02). Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria n. 51, de 16 de nov. de 1998**. Disponível em: <http://cmrj3-cmrj.gov.br/ofc/uniao/lei/p51_1998.htm> Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. Ministério de Estado da Ciência e Tecnologia e do Planejamento e Orçamento. **Portaria n. 117, de 12 de nov. de 1998**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/legis/portarias/117_97.htm> Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria n. 56, de 27 de maio de 1999**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/glossario/bibliografia.html>> Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. **Portaria Interministerial n. 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, D.F. 05 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>> Acesso em: 25 ago. 2005.
- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Matriz intersetorial de enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Disponível em: <<http://www.caminhos.ufms.br/matrizdados/resumomatriz.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2005.
- BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/>>. Acesso em: 25/08/2005.
- COMINETTI, R.; GROPELLO, E. **El gasto social en América Latina:** un examen cuantitativo y cualitativo. Santiago, Chile: CEPAL, 1994. (Cuadernos de la CEPAL, 73).
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Anais da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:** Brasília 1 a 5 de dezembro de 2003. Brasília: CONANDA, 2003.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Pacto pela paz:** propostas aprovadas na plenária final da IV Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CONANDA, 2002.
- FERNANDES, M. A. **Mensuração do gasto público social:** a metodologia desenvolvida na diretoria de estudos sociais do IPEA. Brasília: IPEA, 2000. (mimeo).
- FUNDAÇÃO ABRINQ; INESC; UNICEF; SADECK, Francisco (col.). **Metodologia para avaliação, acompanhamento e monitoramento do orçamento criança e adolescente**. São Paulo: [s.n.], 2004.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 7. ed. São Paulo: Atlas. 1997.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- LIMA, E. C. P. **Transferências da União para estados e municípios não originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante**. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001768.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2005.
- NEGRI, B. **A política de saúde no Brasil nos anos 90: avanços e limites**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- OLIVEIRA, J. C.; TACCA, L.; SILVA, P. F. Aspectos relevantes do orçamento da União. In: **Transformação produtiva com equidade: o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1995.
- PIOLA, S.; PEREIRA, R. Gasto social federal e gasto com jovens de 15 a 24 anos. In: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998. v. 2.
- PIOLA, S.; et al. **Gasto social federal e investimento na infância**. Brasília: UNICEF, 1995.
- PIOLA, S.; et al. **Orçamento da criança: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996**. Brasília: UNICEF, 1996.
- REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. **Um Brasil para as crianças: a sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a infância e a adolescência**. São Paulo: [s.n.], 2004. Disponível em <<http://www.fundabrinq.org.br/index.php?pg=biblioteca>> Acesso em: 25 ago. 2005.
- ROCHA, D. **A questão do gasto social federal e seu financiamento: análise do triênio 1994/1996**. 1997. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 1997.
- SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.
- SILBERSCHNEIDER, W. **Em campo com responsabilidade fiscal: as implicações da lei complementar 101 para o orçamento público**. Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG; Fundação João Pinheiro, 2002.
- UNICEF. **Orçamento público: decifrando a linguagem**. Brasília: Fundação João Pinheiro; UNICEF, 1998. (Coleção Orçamento Público: Construindo a cidadania).
- UNICEF. **Orçamento público: entendendo tudo**. Brasília: Fundação João Pinheiro; UNICEF, 1998. (Coleção Orçamento Público: Construindo a cidadania).
- UNICEF. **Orçamento público: viabilizando uma proposta**. Brasília: Fundação João Pinheiro; UNICEF, 1998. (Coleção Orçamento Público: Construindo a cidadania).
- UNICEF. **Um mundo para as crianças: relatório da sessão especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a criança. As metas das Nações Unidas para o milênio**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2002.
- UNICEF; CEPAL; SECIB. **Bases para poner en ejecución la agenda de metas del plan de acción Iberoamericano: las necesidades de la inversión en la infancia para alcanzar las metas de la agenda del plan de acción Iberoamericano**. Bolívia: [s.n.], 2003.

ANEXOS

- *Modelo de solicitação de informações orçamentárias*
- *Funções e subfunções de governo*
- *Leitura do orçamento*
- *Glossário*



Ofício nº _____ /ano _____ (cidade), ___ de _____ de 200 __.

Exmo. Sr.

Secretário de Finanças / Planejamento do Estado / Município de _____

Ref.: Solicitação de Informações

Senhor Secretário,

A entidade _____, associação civil sem fins lucrativos, com sede na rua _____, nº _____, (bairro), CEP _____, (cidade), vem expor e requerer o quanto segue:

1. A Constituição Federal, em seu artigo 227 e parágrafos, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4º, parágrafo único, “d”), determinam que as crianças e adolescentes devem ser priorizados na destinação de recursos públicos.
2. Além disso, dispõe o art. 67, III, da Lei Complementar nº 101/2000, que “O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a (...) III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social”.
3. Ocorre que o caráter apenas autorizativo da lei orçamentária no Brasil e a possibilidade de remanejamento de recursos através de decretos dificulta que a sociedade possa acompanhar os gastos efetivados com a criança ao longo do ano.
4. Os relatórios de execução apresentados ao Legislativo oferecem somente informações no nível dos programas e não das ações detalhadas, como faz a lei orçamentária. Assim, por exemplo, podemos saber a cada bimestre quanto foi gasto no ensino fundamental, mas não podemos saber quanto se destinou efetivamente a despesas com a construção de escolas, com o pagamento de pessoal ou com a alimentação escolar. Enfim, não nos é possível conhecer o que, de fato, vem sendo priorizado pela administração municipal.
5. Diante do exposto e, com base na Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Orgânica do (Estado / Município), reivindicamos aqui o acesso de toda a população às informações detalhadas constantes do **Relatório de Execução Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades** conforme o **Quadro de Detalhamento de Despesas**, disponibilizando-o mensalmente ao Poder Legislativo Municipal e mediante publicação no Diário Oficial da cidade de _____.

Em nome da prioridade absoluta que a lei reserva à criança e ao adolescente, aguardamos o atendimento do pedido.

Atenciosamente,

(nome)
(cargo)

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - LEGISLATIVA	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - JUDICIÁRIA	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - ADMINISTRAÇÃO	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - DEFESA NACIONAL	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - SAÚDE	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - TRABALHO	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - EDUCAÇÃO	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - CULTURA	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
15 - URBANISMO	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - HABITAÇÃO	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - SANEAMENTO	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - GESTÃO AMBIENTAL	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - AGRICULTURA	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - INDÚSTRIA	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - COMUNICAÇÕES	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - ENERGIA	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Alcool
26 - TRANSPORTE	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - DESPORTO E LAZER	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, do MOG - DOU de 15/04/1999

ANEXO III – LEITURA DO ORÇAMENTO

EXEMPLO 1: Orçamento da União

As descrições dos códigos do Orçamento Federal podem ser encontradas no Manual Técnico de Orçamento (MTO), publicado pelo *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* no ano anterior ao de referência do Manual. A classificação funcional-programática (FP) a seguir foi extraída da Base de Dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR).

Órgão – UO: 33903
FP: 08.243.0067.1001.0002
Natureza de Despesa: 4.4.40.41
Fonte: 100.

De acordo com a classificação funcional-programática, podemos ler a codificação em questão da seguinte maneira:

- **Órgão 33:** corresponde ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).
- **Unidade Orçamentária 903:** do órgão 33, representa o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).
- **Função 08:** significa *Assistência Social*.
- **Subfunção 243:** refere-se à *Assistência à Criança e ao Adolescente*.
- **Programa 0067:** corresponde à *Atenção à Criança*.
- **Ação 1001:** representa o projeto (código inicial “1”) *Construção, Ampliação e Modernização de Creche*.
- **Código 002:** representa a *Localização do Gasto* que indica *Construção de Creche em Vilhena/RO*.

A partir da leitura da codificação, verifica-se que essa dotação orçamentária destina-se a um projeto na área de assistência social no âmbito da criança e do adolescente, que trata da construção de uma creche no município de Vilhena, em Rondônia, no intuito de “assegurar o atendimento a crianças carentes de até 6 anos em creches, pré-escolas ou outras alternativas comunitárias”, conforme define o Programa *Atenção à*

Criança. O gestor dos recursos é o MPAS, por meio do FNAS.

- **Categoria Econômica 4:** o primeiro dígito da natureza de despesa indica que se trata de uma despesa de capital.
- **Grupo de Despesa 4:** representa *Investimentos*.
- **Modalidade de Aplicação 40:** indica *Transferências a Municípios*.
- **Elemento de Despesa 41:** refere-se a *Contribuições*.
- **Fonte 100:** informa que o financiamento dessa ação é realizado com *Recursos Próprios do Tesouro*.

Nesse caso, constata-se que a construção autorizada da creche é um investimento financiado com recursos arrecadados diretamente pelo governo federal, transferidos ao governo municipal de Vilhena (RO) na forma de contribuição. O governo federal apenas repassa os recursos, cabendo ao município em questão a construção.

EXEMPLO 2: Orçamento do estado de São Paulo

No caso dos orçamentos estaduais, a descrição dos códigos está relacionada na própria base orçamentária. Caso não esteja, ela pode ser fornecida pela Secretaria Estadual de Planejamento, ou órgão estadual responsável pela elaboração do orçamento de cada estado.

Do orçamento do estado de São Paulo, selecionou-se a seguinte dotação orçamentária:

UO – UD: 35001
FP: 10.243.3503.4795
Natureza de Despesa: 3.3.90.41
Fontes: 2, 3 e 5

De acordo com a classificação funcional-programática, podemos ler a codificação em questão da seguinte maneira:

- **Unidade Orçamentária 35:** corresponde à *Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social*.
- **Unidade de Despesa 001,** da UO 35, indica a *Administração Superior* da Secretaria e Sede.
- **Função 10:** significa *Saúde*.
- **Subfunção 243:** refere-se à *Assistência à Criança e ao Adolescente*.
- **Programa 3503:** corresponde à *Atenção à Criança e ao Adolescente*.
- **Atividade 4795:** representa o *Atendimento à Criança e ao Adolescente*.

Entende-se que essa rubrica visa prestar atendimento a crianças e adolescentes na área de saúde. O gestor dos recursos dessa atividade é a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Sead).

- **Categoria Econômica 3:** indica que se trata de uma despesa corrente.
- **Grupo de Despesa 3:** representa *Outras Despesas Correntes*.
- **Modalidade de Aplicação 90:** indica *Aplicação Direta*, ou seja, essa ação está sendo executada pelo próprio estado de São Paulo.
- **Elemento de Despesa 41:** refere-se a *Contribuições*.

Verifica-se que mais de uma fonte financia essa atividade. A fonte 2 indica *Recursos Vinculados Estaduais*, a fonte 3 relaciona-se com *Recursos Vinculados – Fundo Especial de Despesa* e a fonte 5 indica *Recursos Vinculados Federais*. Essa ação, portanto, é realizada com recursos vinculados federais, do estado e do Fundo Especial de Despesa e refere-se à execução de *despesas correntes*, na forma de *contribuições*.

EXEMPLO 3: Orçamento do estado do Ceará

Do orçamento do estado do Ceará, selecionou-se a seguinte dotação orçamentária:

Órgão – UO: 33100004
FP: 08.243.610.65030.22
Natureza de Despesa: 3.3.90.37
Fontes: 00 e 01

- **Órgão 33** corresponde à Secretaria do Trabalho e Ação Social.
- **Unidade Orçamentária 100004**: do órgão 33, indica a Coordenadoria de Assistência Social.
- **Função 08**: significa *Assistência Social*.
- **Subfunção 243**: refere-se à *Assistência à Criança e ao Adolescente*.
- **Programa 610**: corresponde à *Criança Fora da Rua, Dentro da Escola*.
- **Atividade 65030**: representa *Manutenção dos Educadores Sociais*.
- **Macrorregião 22**: indica que a atividade está sendo executada no estado do Ceará.

Essa dotação orçamentária visa manter os educadores sociais em todo o estado do Ceará, na área de assistência social, no intuito de manter as crianças nas escolas. O gestor dos recursos dessa atividade é a Coordenadoria de Assistência Social da Secretaria do Trabalho e Ação Social.

- **Categoria Econômica 3**: indica que se trata de uma despesa corrente.
- **Grupo de Despesa 3**: representa *Outras Despesas Correntes*.
- **Modalidade de Aplicação 90**: indica *Aplicação Direta*.
- **Elemento de Despesa 37**: refere-se à *Locação de Mão-de-Obra*.

Mais de uma fonte financia essa atividade. A fonte 00 indica *Recursos Ordinários do Tesouro Estadual* e a fonte 01 indica *Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE)*. Tal atividade de manutenção de educadores é uma despesa corrente realizada pelo próprio estado, na contratação de prestadores de serviços. O financiamento é realizado com recursos ordinários do Tesouro Estadual e com cota-parte do Estado do Ceará do FPE.

EXEMPLO 4: Orçamento do município de São Paulo

No caso do orçamento do município de São Paulo, foi selecionada a seguinte funcional-programática:

UO – Órgão – UD: 011120
FP: 04.422.0119.2151
Natureza de Despesa: 4.4.90.52
Fontes: 00

- **Unidade Orçamentária 01**: corresponde à Prefeitura do município de São Paulo.
- **Órgão 11**: corresponde ao Gabinete do Prefeito.
- **Unidade de Despesa 20**: refere-se à Secretaria do Governo Municipal.
- **Função 04**: significa Administração.
- **Subfunção 422**: refere-se a Direitos Individuais, Coletivos e Difusos.
- **Programa 0119**: corresponde à Assistência à Criança e ao Adolescente.
- **Atividade 2151**: representa a Administração da Coordenadoria Especial da Juventude.

Essa dotação destina-se aos serviços de administração da Coordenadoria Especial da Juventude, na área de direitos individuais, coletivos e difusos. Essa Coordenadoria está ligada à Secretaria do governo municipal, do Gabinete do Prefeito, na Prefeitura do município de São Paulo. A própria secretaria é a gestora dos recursos.

- **Categoria Econômica 4**: indica que se trata de uma despesa de capital.
- **Grupo de Despesa 4**: representa Investimentos.
- **Modalidade de Aplicação 90**: indica Aplicação Direta, ou seja, essa ação está sendo executada pelo próprio município de São Paulo.
- **Elemento de Despesa 52**: refere-se à compra de Equipamentos e Material Permanente.
- **Fonte 00**: indica recursos do Tesouro Municipal.

A despesa prevista destina-se à compra de equipamentos e material permanente daquela coordenadoria, e é executada pelo próprio município de São Paulo na forma de investimento. Essa compra será executada com recursos do Tesouro Municipal pela Secretaria do Governo Municipal.

EXEMPLO 5: Orçamento do município de Fortaleza

No caso do orçamento do município de Fortaleza, selecionou-se a seguinte dotação orçamentária:

Órgão – UO: 17101
FP: 12 361 0057 2091 0002
Natureza de Despesa: 3.3.90.32
Fontes: 101

- **Órgão 17**: corresponde à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social.
- **Unidade Orçamentária 101**: do órgão 17, indica que o gasto é de responsabilidade da própria Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social.
- **Função 12**: significa Educação.
- **Subfunção 361**: refere-se ao Ensino Fundamental.
- **Programa 0057**: corresponde à Escola de Qualidade para Todos.
- **Atividade 2091**: representa Fardamento Escolar.
- **Localização 0002**: indica que a favorecida será a SER-II beneficiando 17.555 alunos.
- **Categoria Econômica 3**: indica que se trata de uma despesa corrente.
- **Grupo de Despesa 3**: representa *Outras Despesas Correntes*.
- **Modalidade de Aplicação 90**: indica Aplicação Direta.
- **Elemento de Despesa 32**: refere-se à Material de Distribuição Gratuita.
- **Fonte 101**: que financia essa Atividade, indica Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Essa FP visa distribuir gratuitamente uniformes escolares para os alunos do Ensino Fundamental pertencentes à zona de atuação da *Secretaria Executiva Regional-III/SER-II*, como meio de proporcionar escola de qualidade para todos. Esse gasto é executado pelo próprio município por meio da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social como uma despesa corrente financiada pelos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

ANEXO IV – GLOSSÁRIO

Acompanhamento da Execução Orçamentária

Verificação do cumprimento dos objetivos expressos e quantificados no orçamento e da adequação dos meios empregados, realizada pelos órgãos competentes da Administração Pública, tal como o órgão de Orçamento e o de Contabilidade. Deve resultar num sistema de informações sobre desvios eventuais entre o programado e o executado, em relação a projeto e atividade.

Administração Pública

Conjunto de todos os órgãos públicos instituídos legalmente para a realização dos objetivos constitucionais do governo, seja nas esferas federal, estadual ou municipal, através da prestação de serviços, execução de investimentos, implementação de programas sociais e regulação de atividades de toda natureza em benefício do interesse público. É integrado pelos servidores públicos e deve atuar segundo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade (art. 37, CF). Diferente do conceito de governo, pois, ao contrário deste, não desenvolve atividade política, e sim atos administrativos, visando a execução instrumental da ação governamental. Recebe também a designação de Poder Executivo, quando se busca dar significado à responsabilidade constitucional para execução da ação governamental. A Administração Pública é classificada em Administração Pública Direta e Indireta.

Alienação e Bens

Processo administrativo de venda de bens móveis e imóveis. Significa a transferência de domínio de bens públicos a terceiros. Está sujeita à prévia autorização legislativa quando se tratar da alienação de bens imóveis. Nas demais situações, os bens devem ser alienados obrigatoriamente através da modalidade de licitação leilão.

Anulação de Despesa

Ato administrativo, promovido pelo órgão central de orçamento, que cancela parcial ou totalmente o valor de um crédito orçamentário no nível de determinado elemento de despesa de um proje-

to/atividade orçamentário, para aproveitar o saldo para suplementação de outro crédito orçamentário, devido a crédito adicional suplementar ou especial. Pode também tratar-se do cancelamento de despesa em razão da anulação de empenho já realizado.

Anulação de Empenho

Anulação parcial ou global do empenho, revertendo-se o valor para a dotação correspondente.

Atividade

Conjunto de operações de natureza contínua, necessárias à manutenção da ação governamental e à operação dos serviços públicos existentes.

Autarquia

Serviço autônomo da Administração Pública, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (art. 5º, I, Decreto-Lei 200/67). Os orçamentos das autarquias obedecem às disposições da Lei 4.320/64 (art. 110). Na prática, os créditos orçamentários para autarquias constam do orçamento da esfera a que se vinculam apenas como transferências intragovernamentais (3211-Transferências Operacionais ou 3212-Subvenções Econômicas) e seus orçamentos propriamente ditos são aprovados por decreto do Poder Executivo no início de cada exercício financeiro (art. 107, Lei 4.320/64), dentro dos limites dos referidos créditos. Estão sujeitas à licitação nos termos da Lei 8.666/93.

Balanço

Demonstrativo contábil dos resultados gerais do desempenho das receitas e despesas no período de um exercício completo (um ano). Subdividem-se, de acordo com a natureza dos resultados, em Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais. São estruturados conforme as normas da Lei 4.320/64 (art. 101). Devem ser publicados em diário oficial e enviados à apreciação do Poder Legislativo dentro de prazos estabeleci-

dos pelas Constituições Federal, Estadual ou Lei Orgânica do Município.

Balanço Orçamentário

Demonstrativo contábil que evidencia o resultado das receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas (art. 102, Lei 4.320/64), visando apurar o déficit ou superávit orçamentário corrente. O resultado poderá indicar alguma das situações a seguir: receita prevista > receita arrecadada = insuficiência de arrecadação; receita prevista < receita arrecadada = excesso de arrecadação; despesa prevista > despesa realizada = economia de despesas; despesa prevista < despesa realizada = excesso de despesas, não possível legalmente; receita prevista = despesa fixada = equilíbrio orçamentário (na elaboração); receita arrecadada = despesa realizada = equilíbrio orçamentário (na execução); receita arrecadada > despesa realizada = superávit; receita arrecadada < despesa realizada = déficit.

Categoria econômica

Classificação obrigatória e padronizada da despesa segundo sua finalidade econômica, que se desdobra em duas categorias, com seu respectivo código: 3 - Despesas Correntes (que referem-se às despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital); e 4 - Despesas de Capital (que são despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital).

Ciclo Orçamentário

Designação dada para a articulação das três leis orçamentárias previstas na legislação brasileira (Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e Lei do Orçamento Anual-LOA), que se destinam, formalmente, a promover, respectivamente, o planejamento, priorização e detalhamento das ações e despesas governamentais. Em linhas gerais, o PPA, constitui o plano estratégico de ação para o horizonte de 4 (quatro) anos. A LDO busca priorizar o que deverá ser implementado anualmente a partir do PPA e apresenta diretrizes para que a LOA detalhe as ações priorizadas.

Classificação Funcional-Programática

Classificação instituída através da Portaria nº 9, de 28.01.74, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e atualizada por diversas outras portarias, obrigatória na elaboração de orçamentos da Administração Pública de todas as esferas governamentais. Agrupa os projetos/atividades orçamentários, sucessivamente, da mais até a menos abrangente classificação, por função, programa e subprograma, visando o agrupamento temático das ações governamentais, sobretudo para fins de planejamento e consolidação das contas nacionais. A esta classificação corresponde uma codificação, criada também por portaria do Governo Federal, que acompanha cada projeto/atividade orçamentário. Ex.: 08.42.024 (Função: Educação; Programa: Ensino Fundamental; Subprograma: Informática). Consulte também Lei 4.320/64.

Comissão de Orçamento

Nome comumente conferido às comissões permanentes de parlamentares para apreciação e fiscalização de matérias orçamentárias, financeiras, patrimoniais e contábeis, no âmbito dos Legislativos Estaduais e Municipais, nos termos do art. 166 da Constituição Federal.

Concorrência

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto (art. 22, § 1º, Lei 8.666/93). Destina-se a contratações ou aquisições de maior valor, conforme valores determinados por portaria do Governo Federal, o que a torna a modalidade mais complexa. A legislação prevê a realização prévia de audiência pública para sua implementação.

Concurso

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Contrato

Todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e

particulares (pessoa física ou jurídica), em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (art. 2º, parágrafo único, Lei 8.666/93). No seu texto, constam o objeto dos serviços a serem realizados pelo contratado, as obrigações do contratado e do contratante, o prazo de execução, o preço total dos serviços e as condições de pagamento. Por exigência da Lei 8.666/93, sua minuta consta do edital do processo licitatório. É assinado pelo ordenador de despesas do órgão público responsável pela contratação, secretários da Fazenda e/ou Administração e o contratado.

Controle Externo

Atividade permanente de competência do Poder Legislativo, exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos estados, que visa promover a fiscalização da execução orçamentária, verificando a integridade (probidade) da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, assim como o cumprimento da Lei de Orçamento (art. 81, Lei 4.320/64). Dentre as competências constitucionais a serem exercidas pelo controle externo (art. 71 e incisos, CF), destaca-se a apreciação da prestação de contas do Poder Executivo.

Controle Interno

Atividade permanente de competência de cada esfera do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, que visa promover a fiscalização da execução orçamentária no seu próprio âmbito, levando em conta os princípios gerais de controle da execução orçamentária (art. 76, Lei 4.320/64). Segundo a Constituição Federal (art. 74, CF), os três Poderes mencionados devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno para comprovar a legalidade e avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual, dos orçamentos, dos programas de governo, a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e da aplicação de recursos públicos por entidades privadas, bem como controlar as operações de crédito.

Convite

Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará,

em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º, Lei 8.666/93). Destina-se a contratações ou aquisições de menor valor, conforme valores determinados por portaria do Governo Federal, o que o torna a modalidade mais freqüente.

Cota Orçamentária

Parcela dos créditos orçamentários totais constantes do orçamento para cada projeto/atividade orçamentária, que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar em cada trimestre (cota trimestral), definida, normalmente, pela secretaria da Fazenda ou do Planejamento (art. 47 a 50 da Lei 4.320/64). As cotas poderão ser alteradas durante o exercício e devem assegurar aos órgãos a soma de recursos necessários e suficientes à realização de seu programa de trabalho e manter o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa realizada.

Crédito Orçamentário

Valor monetário constante no orçamento para cada elemento de despesa que compõe os projetos/atividades orçamentários, e vinculado a uma determinada fonte de receita. Constitui o valor limite autorizado para aquela finalidade de gasto. Consulte também Dotação Orçamentária, Rubrica e Verba.

Deflação

Termo econômico utilizado para se referir à exclusão da parcela acumulada em um determinado período de tempo de um valor monetário, em razão do crescimento dos preços (inflação), visando permitir a comparação real de valores apurados em datas distintas. Para deflacionar, é necessário ter à disposição de um índice oficial de variação de preços (por exemplo, IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo). O termo é também utilizado em política econômica para se referir à queda do índice de preços.

Descentralização

Situação político-administrativa em que determinada instituição, dentro de um sistema, detém autonomia política para definir suas próprias normas e estrutura, assim como arrecadar recursos

para seu funcionamento, ou possui autonomia administrativa, ou seja, delegada pela instância central do sistema, para desempenhar determinadas funções (desconcentração).

Despesa Corrente

Classificação, segundo sua categoria econômica, de despesas realizadas pela Administração Pública destinadas a promover a execução e manutenção da ação governamental. Desdobra-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes (Despesa). De acordo com a codificação constante em anexo à Lei 4.320/64, as despesas correntes devem ser classificadas iniciando-se com o dígito "3". Ex.: 3.1.0.0 = Despesa de Custeio. Tais despesas não contribuem diretamente para aumentar a capacidade produtiva da economia.

Despesa de Capital

Classificação, segundo sua categoria econômica, de despesas realizadas pela Administração Pública destinadas a formar um bem de capital ou adicionar valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisição, a propriedade entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro. São classificadas em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. De acordo com a codificação constante em anexo à Lei 4.320/64, as despesas de capital devem ser classificadas iniciando-se com o dígito "4". Ex.: 4.1.0.0 = Investimentos.

Despesa de Custeio

Classificação de despesas correntes destinadas à manutenção e operação de serviços anteriormente criados e instalados, inclusive os que dizem respeito a obras de conservação, manutenção e adaptação de bens móveis e imóveis (art. 12, § 2º, Lei 4.320/64). Consulte também Despesa Corrente.

Despesas de Exercícios Anteriores

Despesas de exercícios encerrados, realizadas e devidamente comprovadas, para as quais existia dotação orçamentária específica, com saldo suficiente para seu atendimento, não processadas por motivos imprevistos ou cujo compromisso se reconheceu.

Despesas de Exercício Financeiro

São as legalmente empenhadas no

exercício corrente, não importando a ocorrência ou não do pagamento, ou a saída efetiva do recurso.

Despesa Pública

Todo desembolso efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais. Em sua acepção financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais.

Diretriz

Orientação quanto ao sentido da ação governamental. Consulte também Meta, Prioridade e Objetivo.

Dispensa de Licitação

Hipótese definida em lei em que a Administração Pública recebe autorização para não realizar licitação, devido à prevalência de uma situação específica, tal qual determinado valor limite do objeto a ser licitado ou guerra, calamidade pública, casos de emergência, comprometimento da segurança nacional, aquisição de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade da Administração Pública, dentre outras (art. 24, Lei 8.666/93).

Dívida Pública

Conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrente de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de déficits orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais. Classifica-se em Dívida Flutuante e Dívida Fundada.

Dotação Orçamentária

Valores monetários autorizados na Lei do Orçamento Anual para atender despesas com projetos ou atividades. Consulte também Crédito Orçamentário, Rubrica e Verba.

Elemento de Despesa

Classificação da despesa na Lei do Orçamento Anual, a qual corresponde determinado valor de crédito orçamentário, que define a natureza do gasto (pessoal, material, serviços, obras e outros), legalmente autorizado, a ser feito em determinado proje-

to/atividade orçamentário (art. 15, Lei 4.320/64). Os elementos de despesa são definidos e codificados por Portaria da Secretaria do Orçamento Federal - SOF, recebendo o código inicial "3" e "4", quando constituem, respectivamente, Despesa Corrente e Despesa de Capital. Os mais frequentes são: 3111-Pessoal Civil, 3113-Obrigações Patronais, 3120-Material de Consumo, 3131-Remuneração de Serviços Pessoais, 3132-Outros Serviços e Encargos, 4110-Obras e Instalações, 4120-Equipamento e Material Permanente.

Empenho

Ato administrativo do ordenador de despesa que cria para a Administração Pública a obrigação de pagamento a determinado fornecedor de bens, prestador de serviços ou empreiteira, de acordo com as condições contratuais estabelecidas (art. 58, Lei 4.320/64). Através do empenho, o ordenador de despesa compromete parte do valor de determinado crédito orçamentário vinculado a um elemento de despesa de um projeto/atividade orçamentário, reduzindo-lhe, portanto, o valor disponível e, deste modo, evitando a sobreposição de outra despesa com o valor já comprometido. O empenho não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59, Lei 4.320/64). É legalmente obrigatório e deve ser prévio à realização da despesa (art. 60, Lei 4.320/64). Na prática, ele é emitido após o conhecimento do vencedor do processo licitatório (quando ele ocorre), visto que é nominal. Para cada empenho, deve ser emitida uma nota de empenho.

Estatuto da Criança e do Adolescente

Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre a proteção integral à criança. Prevê que a política de atendimento se fará através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, destacando, como linhas de ação, dentre outras, políticas sociais básicas, políticas e programas de assistência social e serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão (art. 86 e 87). Enquanto diretrizes desta política, aponta a municipalização do atendimento, cria-

ção de fundos vinculados respectivamente a seus conselhos dos direitos da criança e do adolescente, municipais, estaduais e nacional, criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa, dentre outras diretrizes (art. 88).

Execução Orçamentária

Fase do processo orçamentário que se inicia com a publicação da Lei do Orçamento Anual e que se desenrola com a definição de cota trimestral e provisão de crédito orçamentário, para que se implemente a realização de despesas. Envolve o conjunto de decisões sobre a implementação de ações governamentais e também a administração de receitas através do lançamento de seus registros (Título VI, Lei 4.320/64).

Exercício Financeiro

Período que coincide com o ano civil (art. 34, Lei 4.320/64), no qual se desenvolve a execução orçamentária.

Financiamento

Considera-se financiamento ou empréstimo a emissão ou aceite de títulos da dívida pública, a celebração de contratos que fixem valores mutuados ou financiados, ou prazos ou valores de desembolso ou amortização, os adiantamentos, a qualquer título, feitos por instituições oficiais de crédito, os adiantamentos contratuais que elevem valores ou modifiquem prazos, a assunção de obrigações decorrentes da celebração de convênios para a aquisição de bens ou serviços no País ou no exterior (art. 1º, § 1º, Res. 78/98).

Fonte

Classificação da origem da receita a qual cada crédito orçamentário por elemento de despesa corresponde, definida e codificada a critério de cada esfera governamental, no próprio projeto de Lei do Orçamento Anual, normalmente segundo grandes agrupamentos. Ex.: 0 = Recursos do Tesouro, 1 = Transferências Federais, 2 = Transferências Estaduais; 3 = Recursos Vinculados; 4 = Financiamento Externo.

Função

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários de maior abrangência, que designam

finalidades globais da ação governamental. Ex.: 04 – Administração; 05 - Defesa Nacional; 06 - Segurança Pública; 07 - Relações Exteriores; 08 - Assistência Social; 09 - Previdência Social. Consulte também Classificação Funcional-Programática.

Fundo

Entidade, criada através de lei específica, que agrega um conjunto de receitas especificadas e vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, sujeitas a normas próprias de aplicação e prestação de contas (art. 71, Lei 4.320/64). Conforme dispuser a lei, os fundos podem constituir-se apenas em uma atividade orçamentária (fundo especial) ou em uma autarquia propriamente dita. Em ambas as situações, os créditos orçamentários para fundos constam do orçamento da esfera a que se vinculam apenas como transferências intragovernamentais (3214-Contribuições a Fundos) e seus orçamentos são aprovados por decreto do Poder Executivo no início de cada exercício financeiro.

Fundo de Assistência Social (FAS)

Fundo previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social, a ser instituído, através de lei específica, nos municípios, estados e Distrito Federal, como condição para recebimento de recursos de que trata essa lei (art. 30). Está sujeito à orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Deve possuir um plano de aplicação, em conformidade com o Plano de Assistência Social. Funciona nos termos da Lei 4.320/64 (art. 71).

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

Fundo de natureza contábil, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12.09.96 (art. 5º que altera o art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, composto por 15% de impostos e transferências, ICMS, Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM e do IPIExportação, cuja distribuição de recursos entre cada estado e seus municípios é proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, devendo

ser aplicado um valor anual mínimo/aluno. Cabe à União complementar esse valor sempre que não se atingir o mínimo definido nacionalmente. Dos recursos do Fundo, 60% devem ser obrigatoriamente destinados ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

Fundo de Participação dos Estados

Transferência constitucional (art. 159, I, CF) do produto da arrecadação da União para os estados e Distrito Federal, na proporção de 21,5% da arrecadação dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). De acordo com o artigo 2º da Lei Complementar nº 62, de 28.12.89, 85% dos recursos do FPE são distribuídos para as Unidades da Federação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os 15% restantes para as regiões Sul e Sudeste.

Fundo de Participação dos Municípios

Transferência constitucional (art. 159, II, CF) do produto da arrecadação da União para os municípios brasileiros, na proporção de 22,5% da arrecadação dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). Foi definida pela Lei Complementar nº 62, de 28.12.89, alterada pela Lei Complementar nº 71, de 03.09.92.

Fundo de Saúde

Fundo a ser instituído através de lei, no âmbito de cada estado e município, como exigência legal para recebimento e movimentação de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS. É administrado por um Conselho de Saúde composto por representação do Poder Público, usuários, trabalhadores da saúde e prestadores de serviço.

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fundo previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal nº 8.069, de 13.07.90), que visa garantir, nas esferas municipal, estadual e federal, a viabilização da política de atendimento à criança e ao adolescente. O Fundo deve ser criado através de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, e será gerenciado, nos termos da lei, pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, também a ser criado por lei.

Podem ser fontes de recursos do Fundo dotações orçamentárias do Executivo, doações de pessoas físicas ou jurídicas nos termos da legislação vigente, as multas relativas a condenações em ações cíveis e à aplicação de penalidades previstas no ECA, transferências das demais esferas governamentais, convênios com entidades nacionais e internacionais e receitas financeiras. Anualmente, os gastos previstos do Fundo devem constar do orçamento, de acordo com Plano de Aplicação aprovado pelo Conselho. Está sujeito a prestação de contas nos termos da legislação.

Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)

Fundo a ser instituído no âmbito do município, como exigência legal para recebimento e movimentação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social ao Governo Federal. É administrado por um Conselho Municipal de Assistência Social e tem a destinação de seus recursos previamente aprovada em um Plano de Aplicação.

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Fundo vinculado ao Governo Federal, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social a partir da transformação do Fundo Nacional de Ação Comunitária - FUNAC. É gerido pelo órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, sob a orientação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e detém os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social.

Grupo de despesa

Classificação obrigatória e padronizada que agrega elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Os seis Grupos de Despesa, com o seu respectivo código, são os seguintes: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida.

Imposto

Tributo cuja obrigação de pagamento tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, conforme dispõe o artigo 16 da Lei 5.172/66.

Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)

Imposto de competência estadual e do Distrito Federal que tem como fato gerador a saída ou entrada em estabelecimento industrial ou comercial de mercadorias ou serviços. Compete ao Senado Federal, através de resolução de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, estabelecer as alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação, bem como, caso tenha interesse, alíquotas mínimas nas operações internas ou máximas para resolver conflito específico que envolva interesse de estados (art. 155, I, b, § 2º, CF). O imposto é não-cumulativo e pode ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. Vinte e cinco por cento da arrecadação pertence aos municípios. Desse total, 75% é distribuído segundo o valor adicionado fiscal em cada município e o restante (25%), conforme lei estadual.

Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU)

Imposto de competência municipal que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do município. A base de cálculo é o valor venal do imóvel, aprovado por meio de planta de valores imobiliários, através de lei municipal, assim como a alíquota. O contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título (art. 32 a 34, Lei 5.172/66).

Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)

Imposto de competência municipal que tem como fato gerador a prestação de serviços que não integram a base de cálculo, principalmente do ICMS.

Inexigibilidade de Licitação

Hipótese definida em lei em que a Administração Pública não precisa realizar licitação, sobretudo devido à impossibilidade de competição, como no caso da aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, da contratação de serviços técnicos de natureza singular,

com profissionais ou empresas de notória especialização, ou de profissionais de qualquer setor artístico, consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública (art. 25, Lei 8.666/93).

Investimento

Classificação de Despesa de Capital que compreende os gastos para planejamento e execução de obras, inclusive os destinados à aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas últimas, assim como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (art. 12, § 4º, Lei 4.320/64).

Item de Despesa

Classificação facultativa de gastos por elemento de despesa, realizada conforme a conveniência de cada esfera governamental, com o objetivo de alcançar controle mais detalhado dos gastos. Ex.: dentro de 3120-Material de Consumo: 01 = material de Escritório, 02 = Material Didático; 03 = Material de Limpeza; 04 = Material de Informática.

Lei 4.320/64

Lei promulgada em 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Define os principais conceitos e classificação das receitas e despesas, assim como o conteúdo e forma da proposta orçamentária, os princípios para a execução e controle do orçamento, créditos adicionais e contabilidade.

Lei 8.069/90

Veja Estatuto da Criança e do Adolescente.

Lei 8.666/93

Lei de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações e locações no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal. Seu artigo 22 estabelece as seguintes modalidades de licitação, determinadas tendo em vista o valor estimado seja para a contratação de obras e serviços de engenharia, seja pa-

ra compras e contratação de outros serviços: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Além disso, dispõe, em detalhes, exigências de comprovação de regularidade no pagamento de tributos (art. 29), bem como de qualificação técnica (art. 30) e procedimentos administrativos a serem seguidos obrigatoriamente para a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 38 a 53).

Lei 8.742/93

Veja Lei Orgânica da Assistência Social.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Lei prevista pelo artigo 165, II, § 2º, da CF, chamada abreviadamente de LDO, que deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental, até 15 de abril de cada ano (art. 35, § 2º, II, ADCT) ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo, para o período de 1 (um) ano, as metas e prioridades da administração pública, as orientações para elaboração da lei orçamentária anual, as alterações na legislação tributária, a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, a admissão de pessoal, a alteração de carreiras e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei do Orçamento Anual

Lei prevista pelo artigo 165 da CF, III, chamada abreviadamente de LOA, que deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto de cada ano (art. 35, § 2º, III, ADCT) ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo, para o período de 1 (um) ano, a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Lei Orgânica da Assistência Social

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, compreendida como Política de Seguridade Social não contributiva. Essa política provê os mínimos sociais e é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade

para garantir o atendimento às necessidades básicas (art. 1º). Para os municípios, estabelece como competência destinar recursos financeiros e executar o pagamento para custeio dos auxílios natalidade e funeral, executar os projetos de enfrentamento da pobreza, atender às ações assistenciais de caráter de emergência (art. 15) e prestar os serviços assistenciais que visem à melhoria de vida da população, dando prioridade à infância e adolescência em situação de risco pessoal e social (art. 23). Para financiamento, cria o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (art. 28) e dispõe, como condição para repasses aos municípios, estados e Distrito Federal dos recursos de que trata, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e o Plano de Assistência Social (art. 30).

Leilão

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis que não servem mais para a Administração Pública ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (art. 22 § 5º, Lei 8.666/93).

Licitação

Conjunto de procedimentos administrativos exigidos constitucionalmente (art. 37, XXI, CF), através do qual a Administração Pública seleciona e contrata o empreiteiro ou fornecedor que ofereça proposta mais vantajosa para aquisição de bens ou serviços. A vantagem pode ser baseada somente na oferta do menor preço (o que é mais comum), da melhor técnica ou da combinação de oferta do menor preço com a melhor técnica. A licitação se desenvolve com a abertura de processo administrativo, publicação do edital, habilitação das interessadas, julgamento da proposta técnica (quando houver), julgamento da proposta comercial, homologação e adjudicação do vencedor. São modalidades de licitação, conforme o valor da compra ou contratação dos serviços: convite, tomada de preços, leilão,

concorrência e concurso. Pode também ocorrer dispensa ou inexigibilidade de licitação. O processo licitatório visa promover a escolha da proposta mais vantajosa a partir dos seguintes princípios: legalidade, plena publicidade dos atos públicos, promoção de condições máximas de igualdade de competição entre os interessados (isonomia), julgamento objetivo das propostas (impessoalidade) e atribuição obrigatória (adjudicação) do objeto licitado ao vencedor (art. 3º, Lei 8.666/93). No Brasil, a licitação é regulamentada pela Lei 8.666/93, modificada pela Lei 8.883/97, e Lei 9.648/98.

Liquidação da Despesa

Estágio da despesa pública, que se segue ao empenho e ao processo licitatório, referente à verificação do direito adquirido pelo credor ou da habilitação da entidade beneficiada (no caso de convênio), tendo por base os títulos ou documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, Lei 4.320/64), visando, na seqüência, ao pagamento da despesa do fornecedor, empreiteiro ou conveniado. É a etapa contábil na qual são verificados todos os documentos que comprovem a correção da despesa.

Meta Física

Especificação e quantificação física de objetivos ou, ainda, indicador físico do desempenho de um projeto/atividade orçamentário. Consulte também Diretriz e Objeto.

Modalidade de aplicação

Classificação não obrigatória, formulada por cada ente governamental, porém frequentemente usada para indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Objetiva possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Ex. no Governo Federal: 10 - Transferências Intragovernamentais; 20 - Transferências à União; 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal; 40 - Transferências a Municípios.

Natureza de despesa

Expressão utilizada para designar toda a classificação das despesas de acordo

com suas diversas facetas econômicas (categoria de despesa, grupo de despesa, fonte de recursos, modalidade de aplicação e elemento de despesa).

Nota de Empenho

Documento que se presta ao registro das despesas realizadas pela Administração Pública, indicando o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (art. 61, Lei 4.320/64), emitido em consonância com o ato do empenho, em ordem seqüencial cronológica.

Nota de Pagamento de Despesa

Documento emitido pelo ordenador de despesa que formaliza a ordem de pagamento de determinada despesa (art. 64, Lei 4.320/64).

Objetivo

Resultado final que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais. Consulte também Diretriz e Meta.

Operações de Crédito

Recursos decorrentes de compromissos assumidos com credores situados no País (operações internas) ou no exterior (operações externas), envolvendo toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, a concessão de qualquer garantia, a emissão de debêntures ou a assunção de obrigações, com as características definidas em lei, por entidades controladas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas, com o objetivo de financiar seus empreendimentos.

Orçamento

Documento do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, que estima receitas e despesas para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado, elaborado segundo os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo, administração e sociedade sobre as ações a serem implementadas pelo Poder Público.

Orçamento da Seguridade Social

Orçamento dos órgãos, entidades e

fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público, vinculados à seguridade social. Deve integrar a Lei do Orçamento Anual (art. 165, § 5º, III, CF). Inclui as despesas previstas no art. 202 da Constituição Federal (previdência social, assistência social e saúde).

Orçamento de Investimento

Orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto. Integra a Lei do Orçamento Anual (art. 165, § 5º, II, CF). Inclui as despesas com investimento (obras e instalações, aquisição de veículos, material permanente, imóveis e participações societárias etc) das empresas estatais.

Orçamento Fiscal

Orçamento dos fundos, fundações, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. Integra a Lei do Orçamento Anual (art. 165, § 5º, I, CF). Inclui as despesas destinadas à implementação dos serviços públicos e à manutenção da burocracia pública.

Outras Receitas Correntes

Classificação das receitas públicas correntes que congrega os recursos provenientes de multas, juros de mora, indenizações e restituições, cobrança da dívida ativa e outras que não se identifiquem com as demais especificações de receitas correntes.

Outras Receitas de Capital

Classificação das receitas públicas de capital que congrega os recursos provenientes da integralização do capital social de empresas públicas e saldos de exercícios anteriores relativos a convênios, operações de crédito e outros.

Pagamento da Despesa

Estágio da despesa pública em que a Administração Pública paga, conforme termos contratuais previamente estabelecidos, ao fornecedor, prestador de serviço ou empreiteiro, pelo bem entregue, serviço ou investimento realizados após a verificação do cumprimento das obrigações, através da liquidação da despesa. O pagamento pode ser efetuado pela tesouraria, por estabelecimentos bancários credenciados (art. 163, § 3º, CF) e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento (art. 65, Lei 4.320/64).

Plano Diretor

Lei prevista pelo artigo 182, § 1º, da CF, sem prazo definido para seu envio ao Legislativo ou duração de sua vigência. É obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes e deve fixar diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano do município, assim como o uso e ocupação de seu solo.

Plano Plurianual

Lei prevista pelo artigo 165 da CF, I, § 1º, que deve ser elaborada e enviada pelos respectivos governos Executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto do primeiro ano do mandato (art. 35, § 2º, I, ADCT) ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, prevendo obrigatoriamente investimentos que ultrapassem um ano (art. 167, § 1º, CF) e estabelecendo, para o período de 4 (quatro) anos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.

Pessoal e Encargos Sociais

Uma das classificações das despesas por Grupo de Despesas que se destina a agregar todos os gastos com o pagamento de despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertencentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar no 101, de 2000. (Manual Técnico-Orçamentário 2006).

Poder Executivo

Um dos Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. Na União, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Nos Estados e no Distrito Federal é exercido pelos Governadores e seus Secretários. Nos Municípios o Poder Executivo é exercido pelos Prefeitos e os Secretários Municipais.

Poder Legislativo

Um dos Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nos Estados o Poder Legislativo é exercido pelas Assembléias Legislativas. Nos Municípios, é exercido pela Câmaras de Vereadores e no Distrito Federal pela Câmara Legislativa.

Pregão

Modalidade de licitação em que as empresas interessadas, após apresentarem propostas comerciais, são classificadas de acordo com a ordem crescente dos preços oferecidos até aquela que tiver oferecido preço, no máximo, 10% superior ao menor preço ofertado, passando a fazer lances de preços ainda menores, até se chegar ao vencedor. As exigências de qualificação são verificadas depois de concluída a escolha do menor preço, podendo ser desclassificada a empresa vencedora por irregularidade na documentação exigida e declarada vencedora a segunda colocada. Essa modalidade pode ser implementada através da rede mundial de computadores(internet), chamando-se pregão eletrônico.

Prioridade

Ação apontada como mais importante segundo critérios comparativos objetivos (valor, prazo, população beneficiada, antigüidade do problema etc.) ou subjetivos (avaliação política, capacidade de mobilização comunitária etc.). Segundo a Constituição Federal (art. 165, § 2º), cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias explicitar as prioridades da Administração Pública, embora não haja conceituação legal sobre como definí-la.

Priorização

Processo de definição de prioridades.

Programa

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários de abrangência intermediária, abaixo de função, que designam os objetivos gerais da ação governamental. Ex.: 07-Administração; 09-Planejamento Governamental; 30-Segurança Pública; 42-Ensino Fundamental; 43-Ensino Médio. Consulte também Classificação Funcional-Programática.

Programa de Duração Continuada

Ações permanentes da Administração Pública, que não se referem à manutenção de suas atividades, como programas sociais ou prestação de serviços públicos, a serem incluídas no Plano Plurianual.

Programa de Trabalho

Expressão utilizada para caracterizar o fato de que o orçamento contém o conjunto de ações a ser implementado pela Administração Pública. Encontra-se materializado nos títulos dos projetos/atividades orçamentários e deve ser apresentado conforme a classificação funcional-programática.

Programação da Despesa

Atividade administrativa desenvolvida trimestralmente por cada órgão da Administração Pública para a solicitação de sua Cota Orçamentária.

Projeto

Conjunto de operações limitadas no tempo, que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento governamental. Tem objetivos que podem ser avaliados física e financeiramente.

Projeto de Lei do Orçamento

Projeto de lei, de iniciativa privativa do Poder Executivo, elaborado segundo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que integra a proposta orçamentária. Deve conter os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, bem como a previsão da receita e a fixação da despesa, de acordo com suas respectivas fontes e destinações. Pode conter autorização para a abertura de crédito adicional suplementar e para efetuarem-se operações de crédito, inclusive os empréstimos por antecipação de receita orçamentária (art. 7º, Lei 4.320/64). Consulte também Lei do Orçamento Anual e Proposta Orçamentária.

Proposta Orçamentária

Compatibilização e consolidação dos programas de trabalho contidos nas propostas parciais apresentadas por cada órgão da Administração Pública, formando um documento de unidade técnica e expressão monetária que será encaminhado à apreciação do Legislativo. Compõe-se da mensagem, projeto de Lei do Orçamento Anual, tabelas explicativas contendo receita e despesa arrecadadas nos exercícios anteriores e previstas para o seguinte e a especificação dos programas de trabalho, custeados por dotações globais (art. 22, Lei 4.320/64). Se não for enviada ao Legislativo no prazo fixado nas Constituições ou Leis Orgânicas dos Municípios, este considerará como proposta a Lei do Orçamento Anual vigente (art. 32, Lei 4.320/64). Consulte também Lei do Orçamento Anual e Projeto de Lei do Orçamento.

Proteção integral

Expressão que visa designar a plenitude do exercício de direitos pelas crianças e adolescentes em razão da sua condição peculiar que lhes impede de garantir sua aplicação.

Provisão de Crédito Orçamentário

Ato administrativo do órgão central responsável pela gerência do orçamento, confirmando a disponibilização de créditos orçamentários para as unidades orçamentárias, para que elas possam promover sua execução orçamentária. A provisão é contínua à definição das cotas orçamentárias e, normalmente, é formalizada através de uma nota de provisão e da liberação dos créditos no sistema informatizado de execução orçamentária.

Provisionamento

Veja Provisão de Crédito Orçamentário.

Publicação da Lei do Orçamento Anual

Publicação obrigatória no Diário Oficial de cada esfera do governo da Lei do Orçamento Anual, após sua apreciação e dos eventuais vetos do Poder Executivo. É condição prévia para que seja possível o início da execução orçamentária. Normalmente, acontece na última semana de dezembro.

Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD

Demonstrativo que indica, por órgão

e unidade orçamentária, basicamente, a alocação de recursos orçamentários e financeiros em cada projeto e atividade, distribuídos por elemento de despesa e fonte da receita, constituindo-se no principal quadro evidenciador das despesas e ações a serem realizadas pelo Poder Público.

Quadros da Lei do Orçamento Anual

Quadros explicativos que, obrigatoriamente, integram a lei de orçamento (art. 2º, § 1º, Lei 4.320/64): I - Sumário geral da receita e despesa por função do Governo; II - Quadro demonstrativo da receita e despesa, segundo as categorias econômicas; III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. Devem acompanhar a lei, conforme o art. 2º, § 2º: I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; II - Quadros demonstrativos da despesa; III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Receita própria

Classificação gerencial das receitas públicas, que congrega somente os recursos tributários próprios, as taxas, as receitas de serviços, patrimoniais, agropecuária e industrial e as transferências tributárias constitucionais. Também chamada de receita do tesouro.

Recursos próprios

Classificação gerencial das receitas referentes à disponibilidade da receita própria menos as transferências constitucionais, procurando demonstrar a parcela de recursos sobre a qual o ente público possui governabilidade direta na gestão.

Recursos vinculados

Receitas decorrentes de contratos de financiamento destinados a projetos especiais, bem como aquelas liberadas por meio de convênios, que têm finalidades definidas, em geral, sujeitas a prestações de contas detalhadas.

Rubrica

O mesmo que crédito orçamentário, dotação orçamentária ou verba.

Serviço da dívida

Expressão genérica que, em sentido amplo, designa todas despesas (principal e juros) com o pagamento das obrigações da dívida pública interna ou externa e, em sentido restrito, refere-se apenas ao pagamento dos juros. Na classificação oficial por Grupo de Despesas desdobra-se em duas categorias: Juros e Encargos da Dívida (código 2 que corresponde a despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária) e Amortização da Dívida (código 6 que corresponde a despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária). A expressão ainda surge para designar as subfunções 843-Serviço da Dívida Interna e 844-Serviço da Dívida Externa, ligadas à função 28-Encargos Especiais, que se destina à classificação das ações governamentais.

Subfunção

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários mais detalhada do que a função, que designa finalidades específicas da ação governamental. As subfunções são discriminadas para cada função existente.

Subfunção cruzada

Expressão usada para designar a classificação por meio da aplicação de uma subfunção em correlação com uma função que não aquela a partir da qual foi definida. Ex.: Função: 12-Educação com Subfunção Cruzada: 126-Tecnologia da Informação (pertencente originalmente à Função 03 – Administração e Planejamento).

Tomada de preços

Modalidade de licitação entre empresas interessadas devidamente cadastradas na Administração ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Transferências constitucionais

Receitas tributárias de competência de uma determinada esfera governamental, seja União ou Estados, transferida em parte, por determinação da

Constituição Federal, para outra esfera (Estados ou Municípios).

Unidade Administrativa

Órgão da Administração Pública definido em lei, com estrutura e competências específicas para a implementação de ações governamentais. Pode se confundir com uma unidade orçamentária ou integrar mais de uma delas. Ex.: unidade administrativa: Secretaria de Educação; unidades orçamentárias: Departamento de Ensino Infantil e Departamento de Ensino Fundamental. Consulte também Unidade Orçamentária.

Unidade Orçamentária

Órgão da Administração Pública ou agrupamento de serviços a quem o orçamento consigna dotações orçamentárias específicas para a realização de seu programa de trabalho e com autoridade para movimentá-las (art. 14, Lei 4.320/64). Consulte também Unidade Administrativa.

Valor Empenhado

Valores de créditos orçamentários que se encontram comprometidos no estágio de empenho, ou seja, que já foram autorizados para gasto.

Valor Liquidado

Valores de créditos orçamentários que se encontram comprometidos no estágio de liquidação, ou seja, que já se encontram prontos para pagamento.

Valor Pago

Valores de créditos orçamentários que se encontram pagos. Também chamada de valor realizado.

Verba

Termo popular para designar os valores disponíveis na Administração Pública para a implementação de ações governamentais. Consulte também Crédito Orçamentário, Dotação Orçamentária e Rubrica.