



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PRODERE**

**UMA AVALIAÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DE
MANAUS NOS PROGRAMAS DA INFÂNCIA E DA
JUVENTUDE**

LUCIMAR DE SOUZA WEIL

Manaus

2009

LUCIMAR DE SOUZA WEIL

**UMA AVALIAÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DE
MANAUS NOS PROGRAMAS DA INFÂNCIA E DA
JUVENTUDE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PRODERE da Universidade Federal do Amazonas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, área de concentração População.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento

Manaus
2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PRODERE

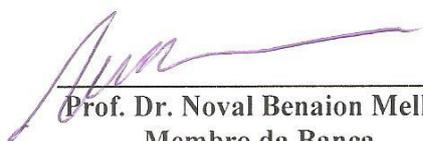
ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO

de

Lucimar de Souza Weil

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento.

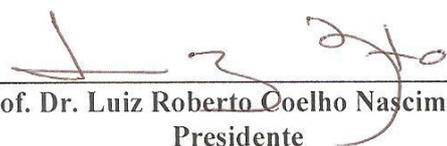
No dia vinte e seis do mês de fevereiro do ano de dois mil e nove, as 09:00 horas, na sala de reunião da Faculdade de Estudos Sociais da Universidade Federal do Amazonas, Campus Universitário, Cidade de Manaus, estiveram reunidos os professores doutores Luiz Roberto Coelho Nascimento (Orientador), Noval Benaion Mello e Ernesto Renan Melo de Freitas Pinto (Membros), para procederem à avaliação da Dissertação de Mestrado da Pedagoga e Assistente Social Lucimar de Souza Weil intitulada: **UMA AVALIAÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DE MANAUS NOS PROGRAMAS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE**. Após a apresentação pública da dissertação, na presença de convidados, entre autoridades externas e internas da universidade, professores, servidores e alunos da **Universidade Federal do Amazonas - UFAM**, sob a presidência do Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento (Orientador), os membros da Banca Examinadora procederam seus comentários e arguições, emitindo pareceres substanciados, e deliberaram pela Aprovação, conforme documentos anexos. Nada mais havendo a tratar, eu, Adriana Pereira Assis, Secretária do Curso de Mestrado do **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PRODERE**, lavrei a presente ata, que após leitura pública e plena concordância será assinada por quem de direito. Manaus, vinte e seis de fevereiro de dois mil e nove.



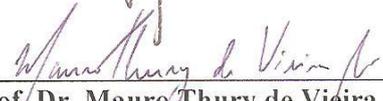
Prof. Dr. Noval Benaion Mello
Membro da Banca



Prof. Dr. Ernesto Renan Melo de Freitas Pinto
Membro da Banca



Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento
Presidente



Prof. Dr. Mauro Thury de Viçosa Sá
Coordenador do PRODERE

Dedico este trabalho à VIDA, representada pelas minhas duas filhas, Danielle e Gabrielle Weil, pela inspiração e o estímulo que me fortalece a cada dia, complementado pela dose de afetos de Marcos, Pedro e Luccas, meus netos. Eles fazem parte desta construção e a quem deposito a esperança para continuar na luta, por uma sociedade justa que verdadeiramente respeite os direitos humanos.

AGRADECIMENTOS

A todas as crianças, adolescentes e jovens, pelos quais assumi a missão e o compromisso de defender e respeitar. A eles agradeço pela oportunidade de aprender e reaprender, do ser, do estar e do agir no mundo construindo juntos.

Ao Prof. Dr. Luiz Roberto, trabalhador – intelectual, a quem tive o privilégio de ter como orientador e me dado a oportunidade de dialogar e construir conhecimento com a paciência e contribuição que, certamente, serviu para o meu crescimento e amadurecimento intelectual.

À Associação Nacional dos Centros de Defesa – ANCED pela contribuição no processo de formação, estudos, pesquisas no campo da defesa dos direitos humanos, em especial, ao GT Orçamento pelo aprendizado.

Ao Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECA PE NA TABA, ao qual dedico a minha militância cotidiana, aos colegas que tem contribuído para o fortalecimento dessa organização.

Ao Professor Rosalvo Bentes, por meio do qual agradeço a todos os professores do Curso de Pós-Graduação, o qual, durante a sua gestão, sempre incentivou e estimulou para a nossa conclusão do curso.

Ao SARES – Serviço de Reflexão Ação e Educação Social, pela contribuição inicial na elaboração desse trabalho, me permitindo refletir o cotidiano do fazer ético no percurso de nossa luta política, na luta por uma sociedade verdadeiramente justa e fraterna.

Agradeço, sobretudo, à força e à sabedoria divina – DEUS.

Para refletir:

Se não houver dotação suficiente de recursos para as políticas públicas dedicadas à criança – e se esses valores não forem efetivamente aplicados na execução orçamentária -, nenhum planejamento terá efeitos concretos.

(UNICEF, 2006)

WEIL, Lucimar de Souza. Uma avaliação dos gastos orçamentários de Manaus nos programas da infância e da juventude. PRODERE/FES/UFAM – Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2009.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar o desempenho das ações e prioridades destinadas ao atendimento da criança e do adolescente, com base nos dispositivos legais e na análise da gestão do orçamento público, levando em consideração o controle social na definição e monitoramento do orçamento criança. Partindo desse pressuposto, num primeiro momento o estudo buscou identificar, no campo das políticas públicas, quais as prioridades na alocação e gasto dos recursos públicos em favor da criança e do adolescente e num segundo momento procurou fazer uma análise comparativa da execução orçamentária no município de Manaus, no período de 2005-2006, identificando os avanços obtidos com relação às prioridades destinadas às políticas de atenção à criança e ao adolescente, assim como analisando a importância dos mecanismos de participação popular na definição e no controle do orçamento público, em especial, do orçamento criança. Para o desenvolvimento do estudo, optou-se pela pesquisa histórica e documental (fontes primárias e bibliográficas), com análise de conteúdo, partindo do método dialético num processo de reflexão dos aspectos contraditórios que permeiam as variáveis de caráter econômico-político e ideológico no campo das políticas públicas em contraposição ao sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Como referencial, buscou-se o respaldo teórico de intelectuais de renome na área da infância e da juventude, além de fontes bibliográficas do campo do orçamento público, complementado com teóricos especialistas na questão da participação e demais categorias de análise, tais como, o Estado, Instituição e Políticas Públicas. A análise do estudo foi complementada com a experiência da pesquisadora no campo de atuação profissional enquanto militante na área de defesa dos direitos humanos, em especial dos direitos da criança e do adolescente, atuando em uma organização da sociedade civil de interesse público denominado Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Palavras chaves: adolescente, infância, orçamento, direitos humanos, políticas públicas

ABSTRACT

The present work has as objective to evaluate the performance of the actions and priorities addressed to the attendance of the child and the adolescent, on the basis of the legal devices and in the analysis of the management of the public budget, taking in consideration the social control in the definition and fiscalization of the child budget. Taking into account this aspect, at a first moment in this study, it searches to identify, in the field of the public politics, which priorities in the allocation and expense of the public resources in favor of the child and of the adolescent and at the second moment it looked for understanding the advances reached into to the implantation of the mechanisms of popular participation in the definition and the control of the municipal budget, in special, the child's budget . For the development of this study, it was opted to documentary the historical research and (primary bases and bibliographical sources), with content analysis, using the dialético method in a process of reflection of the contradictory aspects that are present the character variable of the economic-politic ideology and in the field of the public politics in contraposition to the system of guarantee of the rights of the child and the adolescent. As referencial, the theoretical endorsement of intellectuals of reputations in the area of childhood and youth searched, besides bibliographical sources on the field of the public budget, complemented with theoretical specialists in the question of the participation and other cathogories of analysis, such as, the Popular State, Society and Public Polices. The analysis of the study was complemented with the experience of the researcher in the field of militant professional performance while in the area of defense of the human rights, in special the rights of the child and the adolescent, acting in an organization of the civil society of public interest called Center of Defense of the Rights of the Child and the Adolescent.

Key-words: adolescent, childhood,budget, human rights, public polices

LISTA DE TABELAS

Tabela I -	Indicadores da qualidade de vida	87
Tabela II	Despesas por funções Especificas da Prefeitura 2005	89
Tabela III -	Despesas por Funções Especificas da Prefeitura 2006	90
Tabela IV -	Comparativo da Previsão Orçamentária 2005/2006	91
Tabela V -	Demonstrativo da Execução Orçamentária ano 2005	92
Tabela VI -	Demonstrativo da Execução Orçamentária ano 2006	93
Tabela VII -	Comparativo da Execução Orçamentária- 2005/2006	94
Tabela VIII -	Comparativo entre a previsão e Execução Orçamentária – exercício 2005	95
Tabela IX -	Comparativo entre a Previsão e Execução Orçamentária- Exercício 2006	96
Tabela X-	Recursos a serem aplicados em algumas áreas importantes para Criança e Adolescente	97
Tabela XI -	Resumo da Receita Orçamento – 2005/2006	98
Tabela XII -	Dados Comparativos entre Receita e Despesa	99

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CNUDC	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DUDC	Declaração Universal dos Direitos da Criança
EC	Estatuto da Cidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei Orçamentária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual de Investimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPITULO I	
1 QUADRO DE REFERENCIA	16
1.1 AS CONDIÇÕES SOCIAIS DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL DO BRASIL	16
1.2 O MARCO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	22
CAPITULO II	
2 MÉTODOLOGIA DE ANÁLISE	26
2.1 A POSTURA DIALÉTICA DA ANÁLISE	26
2.2 FONTES DE DADOS	29
CAPITULO III	
3 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE	31
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	31
3.2 O ORÇAMENTO CRIANÇA E A GESTÃO PARTICIPATIVA	45
CAPITULO IV	
4 O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO NO MUNICÍPIO DE MANAUS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	50
4.1 O FLUXO DE DESPESAS ORÇAMENTARIAS	50
4.2 O CONTROLE SOCIAL	63
4.3 REFLEXOES CRITICA	68
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	80
ANEXO A	86
ANEXO B	88
ANEXO C	100

Ficha Catalográfica
(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

Weil, Lucimar de Souza

W422a Uma avaliação dos gastos orçamentários de Manaus nos programas da infância e da juventude / Lucimar de Souza Weil. - Manaus: UFAM, 2009.
101 f.; il.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) — Universidade Federal do Amazonas, 2009.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento

1. Políticas públicas 2. Direitos humanos 3. Assistência à criança — Manaus (AM) I. Nascimento, Luiz Roberto Coelho II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

CDU 362.8(811.3)(043.3)

INTRODUÇÃO

O eixo deste estudo é buscar identificar a influência da participação popular no controle e monitoramento do orçamento público, em particular, desvendar a atuação do Poder Público na aplicação de recursos fiscais em favor da população infanto-juvenil, levando em consideração o novo marco legal que aponta alternativas efetivas para construção da democracia participativa.

Esse processo de participação se constitui pela redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil, interpretadas como ocupação de novos espaços conforme assinala Bobbio (2007, p.156)

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão percebe que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil.

Com base nesse pressuposto, compreende-se o processo de participação a partir da Constituição Federal de 1988 e do advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), proclamado por meio da Lei 8.069/90, quando a sociedade brasileira passou a construir mais e melhor mecanismo de defesa, de garantia e de promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Do ponto de vista legal, a Família, a Sociedade e o Estado passaram a atuar de forma articulada e integrada para realizar programas, ações e políticas destinadas

exclusivamente as crianças e aos adolescentes que se encontram em situação de exclusão social.

Contudo, ainda está muito longe de alcançar a situação desejada pela Constituição e pelo ECA, que exigem prioridade absoluta para o público infanto-juvenil. Essa prioridade deve se concretizar em políticas públicas prioritárias, programas prioritários e essencialmente em orçamentos públicos prioritários.

Ao analisar a situação no plano mundial, os dados do Relatório do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF, 2002) revelam que os problemas críticos continuam: a cada ano morrem mais de 10 milhões de crianças por falta de uma assistência adequada, 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. Resulta da combinação desses infortúnios que a infância e o sonho de milhões de seres humanos continuam sendo destruídos. Esta situação é reforçada, lamentavelmente, pela necessidade de trabalhar em idade imprópria, sujeitas as condições de perigo ou mesmo quando são envolvidas, involuntariamente, na exploração do tráfico de crianças e adolescentes, além de outras formas de maus-tratos, descuido, exploração e violência.

Com base em dados da Tabela I (Anexo) extraídos de um estudo sobre o “Diagnóstico Situacional da População Infanto-Juvenil no Município de Manaus” (WEIL, 2005), observa-se que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH – Manaus), passou de 0,745, em 1991, para 0,774, em 2000, de modo que gerou um acréscimo de 3,89%. Apesar desses avanços, porém, as mazelas das desigualdades sociais persistem, de tal maneira, que a taxa de crianças pobres

passou de 30,77% para 46,02% e de crianças indigentes de 10,68% para 22,64%. Isto não é pouco, ao se dá conta do quadro da renda *per capita* do chefe de família que decresceu de R\$ 276,90 para R\$ 262,40, no mesmo período.

A manutenção de um padrão de desenvolvimento econômico que não atende integralmente os benefícios sociais básicos, sem dúvida, compromete as ações de proteção de direitos das crianças e de suas famílias e, conseqüentemente, compromete a tese de se promover o crescimento com igualdade e sustentabilidade. No quadro específico de Manaus, entende-se que o controle social dos recursos destinados à criança e ao adolescente merece um estudo mais cuidadoso de sua aplicação no âmbito das prioridades destinadas ao atendimento desse contingente, pois é no orçamento público que as prioridades de ação do Poder Público passam a desfrutar de plena legalidade para a sua implementação.

Nessa perspectiva, o estudo teve como objetivo realizar um diagnóstico da evolução e da aplicação de recursos fiscais do município de Manaus destinados aos programas de promoção do desenvolvimento da infância e da juventude, com base nos resultados do balanço da gestão do orçamento público, assim como identificar a influência da participação social na utilização dos espaços públicos na formulação e controle dessas políticas.

O estudo procurou dar respostas à problemática investigada por meio do desenvolvimento de uma leitura crítica em textos selecionados e com base no quadro de referência teórico, consubstanciados com dados quantitativos e qualitativos. Levando em conta esta postura analítica, no capítulo I buscou-se contextualizar as condições sociais da população infanto-juvenil no Brasil, a violação dos direitos fundamentais dessa parcela da população, que ocorre em

diferentes relações de poder e de exploração, compreendida no âmbito das relações excludentes do mercado, decorrente de um sistema econômico dependente e globalizado e também pela fragilidade da intervenção do Estado na área social, diante das transformações societárias. Nesse quadro é focalizado, ainda, o marco legal das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, o princípio da prioridade absoluta, analisando a estrutura das políticas e dos programas destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, atualmente fundamentado em dois princípios básicos, de acordo com o que dispõe o Art. 204 da Constituição Federal: 1) a descentralização político-administrativa; 2) a participação da população por meio de suas organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O capítulo II compreende a metodologia, pautada numa abordagem qualitativa e crítica, aplicando o método da dialética como referência básica para o desenvolvimento deste estudo. Pretende-se com essa análise, compreender a dinâmica do processo de formulação e de definição de políticas para a infância e juventude a partir do Orçamento Público, uma vez que, em tempos de transformações sociais e econômicas, as interrogações são sempre plurais e múltiplas, exigindo do pesquisador a compreensão do papel do Estado e das instituições, cujas categorias de análise serviram de base teórica para esse estudo, objeto de discussão no capítulo seguinte.

O capítulo III importa-se com a análise da gestão orçamentária na área da infância e da juventude numa visão macro, abordando os aspectos formais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto instrumentos de exigibilidade de direitos, incluindo o orçamento público como um dos instrumentos mais importantes para o exercício da cidadania. Nesse capítulo,

a partir da análise do papel do Estado e das Instituições, tenta-se compreender o funcionamento do Orçamento Público enquanto peça fundamental para viabilizar as ações públicas, entendendo que, sob o prisma econômico, o orçamento público, representa um instrumento que define a aplicação dos gastos e, conseqüentemente, a efetivação das ações. Por conseguinte, no campo do atendimento à população infanto-juvenil cabe à sociedade civil o controle e acompanhamento dessas ações. É possível, portanto, o controle da aplicação das leis pertinentes, avaliarem seus impactos e sua efetividade, bem como examinar em que nível e de que forma governo e sociedade civil estão assumindo o seu papel.

Finalmente, o capítulo IV apresenta uma análise comparativa sobre o desempenho do orçamento público no município de Manaus, no período 2005/2006, que discute os resultados da pesquisa e sua conclusão. Esse capítulo procura identificar a fatia e as prioridades do orçamento no campo das políticas básicas e políticas especiais na área da infância e da juventude, fazendo-se um estudo comparativo preliminar que permita correlacionar sistematicamente os números apurados e resultados sociais. Por meio desta estratégia tenta-se exprimir a atuação do Poder Público a favor dos direitos da criança e do adolescente e a importância da participação da sociedade civil no controle e monitoramento do orçamento criança.

O presente estudo não constitui um projeto de política pública para a infância e a adolescência, mas reveste-se de caráter exploratório no sentido de dotar as esferas de governo e as agências de desenvolvimento de um suporte empírico para elaboração de políticas sociais, bem como servir de consulta para outras pesquisas na área.

CAPÍTULO I

1 QUADRO DE REFERÊNCIA

Este capítulo trata da estrutura de referência do problema de pesquisa deste estudo. Na primeira seção enfatizam-se as condições gerais da população infanto-juvenil do Brasil. A segunda trata do marco legal das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente.

1.1 AS CONDIÇÕES SOCIAIS DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL DO BRASIL

O Brasil é considerado um país de porte continental, uma vez que a sua extensão territorial soma 8.511.996 Km², de modo que ocupa a quinta maior área do mundo. Localizado na porção centro-oriental da América do Sul, a sua densidade demográfica está reduzida a 19,92 hab/Km², porém é o quinto país mais populoso do mundo. Por conta disto, apresenta uma grande concentração populacional nos grandes centros urbanos, segundo dados oficiais¹. Está entre as treze maiores economias do mundo, mas também, apresenta graves problemas de desigualdade econômica e social que castiga vários segmentos importantes da sociedade, como resultado da histórica concentração de renda.

¹ Censo Demográfico IBGE/2000

Embora figure entre as principais economias do mundo, o Brasil ocupa a 69ª posição no IDH - 2004 (Índice de Desenvolvimento Humano) e a 18ª no Índice de Pobreza Humana (IPH)². Na década de 1990, os 50% mais pobres da população ficaram com 14% da renda do país, enquanto que 1% mais rico ficou com 13% da riqueza gerada. Ao fazer a comparação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, os dados do PNDU-2006 mostram que, no Brasil, a fatia de renda obtida por um quinto dos ricos da população (62,1%) é quase 24 vezes maior que a fatia de renda do recebida por um quinto mais pobre (2,6%).

Segundo o IBGE, no ano de 2000, o Brasil comportava uma população 169.590.693 habitantes, sendo 50,8% do sexo feminino e 49,2% do masculino. Do total de brasileiros, 57 milhões viviam em situação de pobreza, de tal monta que 34% percebem mensalmente renda familiar *per capita* inferior a ½ Salário Mínimo. Lamentavelmente, em pleno terceiro milênio, 15 milhões são analfabetos, 23% não contam com rede de distribuição de água e 35,4% estão privados de redes de esgoto ou fossas sépticas.

As estatísticas demográficas não dão trégua ao quadro desigual do Brasil. A população brasileira com idade entre 0 a 17 anos somava 61 milhões de pessoas (IBGE, 2000), representando, aproximadamente 37% da população. Desse total 23,1 milhões estavam na faixa etária de 0 a 6 anos, 27,2 milhões na faixa de 7 a 14 anos e 10,7 milhões estavam na faixa de 15 a 17 anos. A participação de crianças com idade abaixo de 6 anos, no Norte e Nordeste, é superior a das demais regiões. Em especial nos Estados do Amapá, Roraima, Acre e Amazonas, justamente na região menos desenvolvida do País. O grupo representa cerca de um quinto da população total de cada Estado que a compõe.

² Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNDU/2006 (Índice de Desenvolvimento Humano (ano base 2004).

Além disso, as taxas de fecundidade no Norte são historicamente as mais elevadas do País³.

Os dados relativos à renda e a sobrevivência contabilizam uma soma de 43 milhões de crianças e adolescentes vivendo em situação de extrema pobreza. Neste meio, 14 milhões (22%) vivem em famílias com renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita e 29 milhões (47,3%) vivem em famílias com per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Aprofundando este triste quadro social, no Brasil, 38,6% das crianças de 4 a 6 anos de idade estão fora da escola. Entre as crianças mais pobres 48,9% estão fora da pré-escola, em contrapartida, entre as mais ricas, esse percentual é de 12,7% quase quatro vezes menor, mesmo assim, não dá para festejar. De 56,8% das crianças em idade pré-escolar, filhos de mães sem instrução ou com menos de um ano de estudo, não freqüentam instituições de ensino. Esse percentual diminui para 16,9% quando a mãe tem 11 ou mais anos de estudo.

No país, 8,6% das crianças e adolescentes na faixa etária de 10 a 15 anos de idade estão trabalhando, o que fere a Lei e prejudica o desenvolvimento dessa população. Se isto não bastasse, estudos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS⁴ revelam que 12,7% da população infanto-juvenil estão inseridas no mercado informal de trabalho e fora das salas de aula. Este quadro tem como maiores focos a agricultura familiar e o trabalho informal gerado no meio urbano.

A prematura entrada de crianças e adolescentes no mercado de trabalho informal está associada, sem dúvida, as condições de pobreza em que se

³ UNICEF, Situação da Infância Brasileira - 2006. O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, Brasília, 2005.

⁴ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Relatório Anual de Acompanhamento, 2005.

encontram as famílias, e também, a ausência de políticas públicas mais efetivas no âmbito municipal e estadual. Para se ter uma idéia da gravidade, observa-se que a proporção dos que trabalha é de 13,2% para o grupo com mães que possuem menos de um ano de instrução escolar. Embora o Estado brasileiro tenha avançado significativamente na prevenção e erradicação do trabalho infantil, nos últimos anos, por intermédio de programas de geração de renda, ainda há um imenso abismo entre o compromisso assumido no plano legal e a realidade dolorosa que se tem testemunhado em todos os espaços rurais e urbanos do país.

Informações do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef - indicam que 100 mil crianças e adolescentes brasileiros são vítimas de abuso e exploração sexual a cada ano. Foram identificadas 241 rotas de tráfico de mulheres, adolescentes e crianças para fins sexuais, sendo 131 internacionais, 78 interestaduais e 32 intermunicipais. Levantamentos da Polícia Rodoviária Federal identificaram 844 pontos de exploração sexual de crianças e adolescentes ao longo de rodovias federais em todo o país, abrangendo 462 municípios brasileiros⁵

Qual é a origem étnica dessas pessoas? Ora, sem dúvida, predominam os indígenas e afro-descendentes. Atualmente, de acordo com os dados estatísticos do IBGE, a composição étnica do total de crianças e adolescentes no país está distribuída entre negros e pardos com 29 milhões, brancos 31 milhões, indígenas 287 mil e asiáticos 181 mil, sendo a concentração maior de brancos nas regiões Sul e Sudeste, os afro-descendentes no Nordeste e Centro-Oeste e

⁵ Nota Técnica nº 103, INESC, OUTUBRO/2005.

os Indígenas na região Norte. Da população infanto-juvenil que se encontra enquadrada na linha de pobreza, 59,8% são afro-descendentes.

Na base das estruturas históricas, geográficas, populacional, econômicas, políticas e sócio-culturais do Brasil, lamentavelmente, constata-se a existência de grandes bolsões da pobreza, encravados, em todas as suas regiões. Além disso, dentro das próprias regiões existem as cidades prósperas e aquelas mergulhadas em profundas desigualdades sociais. Esse quadro desolador, também, se verifica nas zonas rurais dos municípios brasileiros, mesmo que seja com menor incidência.

Esse quadro social, portanto, quando não é a própria violência é fonte geradora da mesma. A violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, que ocorre em diferentes relações de poder e de exploração, poderá ser compreendida no âmbito das relações excludentes do mercado, decorrente de um sistema econômico dependente e globalizado e também pela fragilidade da intervenção do Estado na área social, diante das transformações societárias.

A violência estrutural se agrava quando são consideradas as questões de gênero, raça/etnia e região geográfica. Os fenômenos sociais como “meninos e meninas de/na rua”, negligência, os maus-tratos e o abandono familiar; a violência sexual de crianças e adolescentes; alto consumo de drogas, envolvimento no narcotráfico e ato infracional (delinqüência) na adolescência e juventude são as representações sociais, e por vezes, a forma de sobrevivência de uma grande parcela da população infanto-juvenil, vitimizada por essa estrutura sócio-político-cultural-ambiental e econômica de natureza perversa.

È bem verdade que na última década, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente e a ratificação da Convenção dos Direitos da Criança,

os indicadores sociais têm mostrado algumas melhorias pontuais. Tal situação diz respeito à oferta de serviços sociais públicos e da rede de proteção social, fruto de um processo de mobilização da sociedade que passou a reivindicar do Estado uma política em favor da infância e adolescência ao mesmo tempo em que se colocou como um parceiro, um colaborador e um implementador dos direitos da criança no país.

No entanto, o processo de construção do Estado brasileiro, historicamente marcado por lutas sociais na direção da conquista da democracia, desenha um cenário de contradições drásticas na esfera da estrutura política brasileira, deixando, por muitas vezes, sob prova a consolidação democrática do país. Estes processos de luta e de resistência pela democracia também esteve mediado pela violência de forças políticas contrárias a emancipação social e a participação democrática. “Tal contradição termina apagando a diversidade e dividindo a vida coletiva em dois momentos: os dos direitos e o dos favores”.⁶

Portanto, a história política do país ainda impõe a toda sociedade a tarefa de consolidação da democracia como um desafio a ser perseguido, e no campo da criança e do adolescente, compete a todos os atores sociais, segmentos organizados da sociedade, a fiscalização e o monitoramento da aplicação do orçamento público destinado a esse segmento populacional.

⁶ Koga, Dirce; Nakano, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: Serviço Social & Sociedade nº 85, ano 2006, p. 99.

1.2 O MARCO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

A década de 80 do Século XX foi marcada pelo surgimento de um novo tipo de movimento social que se instalou no país e foi tomando forma a partir da indignação de trabalhadores sociais atuantes na área da infância e de diversas entidades de promoção e defesa de direitos em decorrência da ausência de uma política pública destinada a atenção integral às crianças e adolescentes, além das medidas arbitrárias contra essa parcela da população em situação de risco pessoal e social e, conseqüentemente, a exigência da responsabilização do Estado para com esse segmento.

Em meio à instabilidade social (a eclosão de movimentos paredistas, transição do regime militar para um regime democrático), um amplo movimento nacional é gestado a partir de 1984, mediante a articulação de várias entidades da sociedade civil ligada às diversas áreas e que foi se fortalecendo nos anos seguintes numa luta conjunta com outros movimentos populares e sindicais que aos poucos foram despertando para a luta específica pelos direitos da criança e do adolescente. A grande tarefa do movimento era o resgate do conceito de direito de criança para a sociedade brasileira e suas instituições. Segundo Volpi,

Esse movimento social impõe-se como desafio alterar o panorama legal, iniciando um processo intenso de articulação, que tem um ponto alto na Constituinte de 1988, quando se obtém a primeira vitória ao inserir o Artigo 227 na Constituição Federal, baseado na Doutrina da Proteção Integral, originada na proposta de Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança da ONU ⁷

⁷ VOLPI, Mário. Sem liberdade e sem direitos: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei. SP: Cortez, 2001, p.37.

A legislação “repressiva” que prevaleceu sob duas décadas de ditadura foi substituída pelo novo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90).

Este documento é a Lei que concretiza e expressa os novos direitos da população infanto-juvenil brasileira. Seu caráter inovador representa uma extraordinária ruptura com a tradição nacional e latino-americana neste campo. Ela inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração. (GOMES, 1997).

A concepção sustentadora do Estatuto assenta-se na Doutrina da Proteção Integral defendida pela ONU com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança. De acordo com Sêda (1993), essa doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar por intermédio de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos.

A estrutura das políticas e dos programas destinados ao atendimento de crianças e adolescentes está fundamentada em dois princípios básicos, de acordo com o que dispõe o Art. 204 da Constituição Federal:

- 1) a descentralização político-administrativa;
- 2) a participação da população por meio de suas organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Para Souza (2003, p.76) “a categoria participação deixou de ser comunidade ou povo, para ser sociedade, ou seja, um conjunto de indivíduos e grupos cuja diversidade de interesse e projetos integra a cidadania e disputa, com igual legitimidade, espaço e atendimento pelo aparelho estatal.”⁸ Em síntese é a idéia de participação como cidadania.

No que diz respeito à participação da população, o mecanismo estabelecido pelo Estatuto foram: primeiro, a criação dos Conselhos de Direitos, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis: municipal, estadual e federal; segundo, a criação dos Conselhos Tutelares encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Ao lado dos Conselhos Tutelares e de Direitos existem os Fundos da Criança e do Adolescente. Esse seria o tripé sobre o qual repousaria a implantação prática do Estatuto.

Sob o prisma econômico, o orçamento público, representa um instrumento que define a aplicação dos gastos e, conseqüentemente, a efetivação das ações. Por conseguinte, no campo do atendimento à população infanto-juvenil cabe aos Conselhos o controle e acompanhamento dessas ações. É possível, portanto, o controle da aplicação das leis pertinentes, avaliarem seus impactos e sua efetividade, bem como examinar em que nível e de que forma governo e sociedade civil estão assumindo o seu papel.

No entanto, o espaço de participação popular nos conselhos é contraditório, podendo servir tanto para legitimar quanto reverter o que está posto. Porém não deixa de ser um espaço democrático, onde vence a proposta do mais

⁸ SOUZA, Rosângela. Controle Social em saúde e cidadania. Serviço Social & Sociedade. Nº 74. São Paulo: Cortez, janeiro-2003, p.76.

articulado, do mais informado, e que tenha maior poder de barganha (CORREIA, 2002, p.132).

É preciso entender que a importância dos mecanismos democráticos de participação não pode ser ignorada numa realidade como a brasileira, onde o que é público é tratado com descaso, os recursos para as políticas sociais são escassos e o controle sobre estes ainda, na sua maioria, estão nas mãos dos gestores, que os tratam com sigilo, como se fossem privados (CORREIA, 2002).

Por fim, o grande desafio passa, justamente, pelo processo de controle e monitoramento de tais recursos, garantindo, sobretudo, a participação efetiva da sociedade, ampliando o exercício da participação de crianças e adolescentes, principais destinatários da política de proteção integral.

CAPITULO II

2 METODOLOGIA DE ANÁLISE

2.1 A POSTURA DIALÉTICA DA ANÁLISE

O desvendamento da realidade do ponto de vista do social e do político não é uma tarefa simples, face às manifestações apresentadas em todo grupo social resistente a sua própria elucidação. A investigação só se torna possível graças ao instrumental teórico que, por seu rigor, assegura a validade científica e oferece sempre uma leitura socializada da produção do conhecimento.

Compreender a dinâmica do processo de formulação e de definição de políticas para a infância e juventude a partir do Orçamento Público, em tempos de transformações sociais e econômicas por conta do capitalismo globalizado, configurado por um cenário em mutação, as interrogações são sempre plurais e múltiplas, exigindo do pesquisador a compreensão do papel do Estado e das instituições, cujas categorias de análise servirão de base teórica para esse estudo.

Partindo dessa perspectiva este estudo deve cumprir algumas etapas metodológicas:

- 1) Cumpre selecionar uma bibliografia básica capaz de dar subsídio para a uma crítica dos programas de desenvolvimento da infância e da juventude do

município de Manaus. Essa leitura preliminar se faz necessária para compreender os determinantes que levam o sucesso ou o insucesso de um programa que depende de recursos orçamentários público. Contudo, nesta fase deve se levar em conta que o processo de investigação se situa dentro de uma totalidade, podendo assim aprofundar o processo investigativo.

2) Levantamento de dados documentais - quando for dado início à pesquisa dos vários elementos do problema a ser investigado, deve-se realizar uma leitura crítica das Leis Orçamentárias (LDO e LOA), dos relatórios de balanços orçamentários publicados e de documentos correlatos. Além disso, será imprescindível a coleta dos dados necessários para subsidiar a análise no campo da investigação.

3) Organização dos dados estatísticos necessários para a realização da análise. É o momento da compreensão e da articulação dos dados no sentido de estabelecer as conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem o problema de pesquisa e o conhecimento apreendido. Para este propósito, devem-se levantar dados sobre despesas destinadas a infância e a adolescência em relação aos gastos sociais agregados convencionais, no município de Manaus, no ano t (t=tempo cronológico).

4) Síntese da Investigação – etapa da exposição orgânica, coerente, que explica a problemática investigada, cujo resultado permite uma ação mais conseqüente e mais elaborada sobre o conhecimento apreendido com vistas a uma nova ampliação, de modo que requer uma análise conclusiva para que se estabeleça uma interpretação sobre a realidade pesquisada.

Portanto, na tentativa de buscar compreender o processo de definição de prioridade na alocação dos gastos públicos no campo das políticas de atenção à

criança e ao adolescente, o estudo compreende uma abordagem qualitativa e crítica, Para tanto, aplica-se o método da dialética como referência básica para o desenvolvimento dos objetivos da pesquisa.

Conforme assinala Kosik (1976, p. 45),

A dialética trata da coisa em si, sendo que esta não se manifesta de imediato ao homem. Para apreendê-la requer-se esforço e penetração. Daí distingui-se a representação e o conceito das coisas, originado-se os dois níveis ou graus de conhecimento.

Para o autor, a estrutura metodológica determina-se pela etapa do não conhecer, das manifestações superficiais dos fenômenos ao essencial e profundo. Sendo uma tarefa complexa, requer elaboração de fases para o acesso à realidade concreta. Essas fases não constituem uma simples seqüência de etapas isoladas e dissociadas, mas são fases de um mesmo processo para se conseguir o conhecimento, relacionadas e interdependentes.

O modelo implica em duas dimensões do conhecimento em ação: o operacional e o teórico. Um conduz ao objeto do conhecimento, o outro consiste na práxis. Ambas formam os dois pólos que se inter-relacionam dialeticamente.

Esse processo consiste na observação direta do fenômeno ou objeto de estudo como uma totalidade em movimento, concreta, que possui sua própria estrutura que se vai criando e desenvolvendo. A seguir passa-se ao estudo de seus elementos constitutivos, em interação, por meio de procedimentos analíticos. Após o fracionamento desse objeto elabora-se a síntese, isto é, a reconstrução um quadro crítico sobre a base das partes. A perspectiva dialética compreende a

análise e a síntese, de modo que qualquer fato possa ser relacionalmente compreendida na totalidade.

Em síntese, o método para conhecer a realidade inicia-se pela análise do concreto, em seguida procede-se à abstração e generalizações, retornando ao concreto. Trata-se de um processo dinâmico que parte do concreto ao abstrato e inversamente do abstrato ao concreto. É o chamado método do abstrato ao concreto. Compreende-se, portanto, que o caminho para o conhecimento vai do estudo dos fenômenos diretos à descoberta de sua essência, da aparência a sua estrutura, ou seja, o ponto de partida do conhecimento científico é a apreensão da essência em seus distintos níveis, chegando-se ao final que constitui a realidade concreta.

2.2 FONTES DE DADOS

O levantamento de dados será realizado por meio da documentação indireta, sendo utilizadas as fontes primárias e as fontes secundárias. Segundo Marconi & Lakatos (2001, p.62) “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Dessa forma, enquanto fontes primárias serão utilizadas os documentos oficiais relativos à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a proposta orçamentária para os exercícios de 2005 e 2006, constando na Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como os relatórios de execução orçamentária dos anos correspondentes ao período a ser estudado. Com relação às fontes secundárias a busca refere-se às publicações, livros, revistas e artigos de matérias sobre o

orçamento público e informações relacionadas a posicionamentos da sociedade civil no processo de participação e controle social, complementando com outras bibliografias básicas relacionadas ao tema infância e juventude com vistas ao fortalecimento do conhecimento sobre o tema de investigação.

CAPÍTULO III

3. A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

3.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Uma análise da aplicação de recursos fiscais na área da infância e da juventude requer, num primeiro momento, o entendimento do lugar da criança na sociedade brasileira, bem como na construção das políticas públicas e seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos. É preciso levar em conta a sua história no contexto da pluralidade cultural e étnica, posto que uma parte dessa infância historicamente esteja marcada pela violência, pelo trabalho escravo, pela pobreza e, cujo legado estrutural será vivenciado até a atualidade. Nessa linha de pensamento, Kramer (1992, p.15) assinala que “é impróprio ou inadequado supor a existência de uma população infantil homogênea, ao invés de perceber diferentes populações infantis em processos desiguais de socialização”.

O argumento da autora leva ao reconhecimento da necessidade de diferenciar o lugar social ocupado pela criança e também do adolescente, propondo descartar uma concepção homogeneizada de infância, uma vez que a diferenciação não está relacionada apenas à idade, mas a outros fatores: sua participação no processo produtivo; tempo de escolarização; a socialização no

interior da família e da comunidade; as atividades cotidianas desenvolvidas pela criança – desde as brincadeiras até as tarefas por elas assumidas.

Tal assertiva é reforçada por Pinheiro (2006, p.37) que ao citar Kramer enfatiza a necessidade de pensar sobre a criança e o adolescente como categorias socialmente concebidas, levando em consideração

...não apenas as características ditas “naturais”, próprias a um período de vida, o que impediria a compreensão dos lugares sociais ocupados pela criança, mas, é preciso ultrapassar o critério de idade e examinar a inserção da criança e do adolescente na vida social, nos momentos vários da história brasileira.

Decorre que, numa possível formulação-síntese da história social brasileira há de se considerar os elementos constitutivos da formação de uma vida social marcada profundamente pela desigualdade, pela exclusão e pela dominação. É dessa forma que Souza (2000, p.84), a partir da interpretação da obra de Gilberto Freyre, faz referência ao período do Brasil – Colônia, em que a relação de dependência mantida pelo Brasil por mais de três séculos e sucedido pelo período do Império – por mais 67 anos – com Portugal, especificamente, e com a Europa, no âmbito maior, não se restringe apenas ao plano econômico, mas se faz presente nas esferas social e cultural. Nesse contexto, segundo o autor, “uma marca cultural se destaca como base social: o patriarcalismo familiar, que representava uma centralidade de mando e de posse no chefe da família, no senhor de terras, de escravos, enfim, do patrimônio.”

Nessa relação de subordinação ao chefe da família, ao patriarca, estavam não apenas os escravos, mas igualmente as mulheres – inclusive as brancas – e, também os filhos. Ao citar Freyre, Souza (2000, p.84) destaca que

esses últimos “eram os seres que mais sofriam e apanhavam depois dos escravos”.

Essa característica da sociedade patriarcal familiar do Brasil – Colônia, que tinha sua expressão maior no regime escravocrata, se perpetua nos “Brasis” do Império e da República que, na análise de Souza (2000, p.98-99), embora com algumas atualizações, verificam-se o conservadorismo da visão da diferença pela desigualdade: o branco como superior, o que manda; o negro e os mestiços, que não se inseriram as novas funções do mercado e do aparato estatal – ex-escravos ou pobres – como inferiores, subalternos, excluídos do processo de modernização que se instalava. Enfim, com o surgimento do Brasil moderno a partir do século XIX, a ocidentalização com desigualdade passa a presidir toda a hierarquia social.

Na análise de Pinheiro (2006, p.48) parece que a desigualdade inclui-se como princípio fundante de nossa matriz cultural, contrapondo-se, frontalmente, à idéia de universalidade de direitos, subsidiando, ao mesmo tempo, a naturalização da pobreza, a banalização da injustiça. A idéia de universalidade de direitos é formulada por Wanderley (1996, p.96), enquanto “possibilidade de acesso de todos aos bens e serviços públicos e, reciprocamente, a capacidade dos poderes públicos de oferecê-los em condições satisfatórias a todos”.

Logo, há de se reconhecer a centralidade da desigualdade social na matriz cultural, considerando-a uma herança presente no decorrer de toda a história social do País. Fato esse que se pode confirmar, a partir da análise de todos os indicadores sociais, conforme exposto nos capítulos anteriores, dando conta da desigualdade social que assume, nesse contexto, múltiplas expressões, no que diz respeito à distribuição de terra, de renda, do conhecimento, do saber e,

até mesmo, ao exercício de cidadania. Os lugares sociais ocupados pelos sujeitos, vítimas da dominação e segregação, são institucionalizados, fundamentalmente, no campo da submissão, da inferioridade, da exclusão social.

Mas quem era essa criança? Como ela se constitui no processo das representações da história social brasileira?

Pinheiro (2006) identifica quatro representações sociais mais recorrentes da criança e do adolescente, cada uma emergindo em cenários sócio-históricos específicos: 1) a criança e o adolescente como objetos de proteção social; 2) a criança e o adolescente como objetos de controle e disciplinamento social; 3) a criança e o adolescente como objeto de repressão social; 4) a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. A autora enfatiza, citando Therrien (1998), que as representações sociais configuram estratégias de enfrentamento diante da diversidade e da mobilidade do mundo social. Portanto, expressam o pensamento, o interesse de grupos sociais diversos.

A concepção da criança e do adolescente como objetos de proteção social refere-se, principalmente, à criança pequena, nos seus primeiros anos de vida. Remonta ao século XVII, que registra as tentativas de enfrentamento ou de combate ao fenômeno do abandono social que se vêem submetidas crianças e adolescentes no Brasil. Uma das medidas era a denominada Roda dos Expostos ou Casa dos Enjeitados, instituição ligada às santas casas de misericórdia e tinha como objetivo acolher crianças de famílias muito pobres ou, também, os então denominados filhos ilegítimos ou bastardos – tidos fora do casamento, muitos gerados da relação de senhores com escravas.

A representação da criança e do adolescente como objetos de controle e disciplinamento social emerge a partir do final do século XIX e os primórdios do

século XX. A abolição do regime escravocrata e o início da fase republicana combinam-se com o ápice da ação dos médicos higienistas, que contribuem fundamentalmente para instituir a concepção da criança como um investimento do Estado, que, em consonância com a sua condição de nova Nação, adotava uma política de expansão populacional (Costa, 1999). Nessa concepção era fundamental, para tanto, que a formação da criança e do adolescente pobre se fizesse sob o controle e disciplinamento com vistas à formação de mão de obra produtiva e pronta para contribuir com o desenvolvimento e o progresso da nação.

A terceira representação da criança e do adolescente como objeto de repressão social urge com o processo da industrialização a partir das décadas de 1930 e 1940. O fenômeno social a partir desse período se configura com o crescimento da desigualdade social e degradação das condições de vida das classes populares: adolescentes não absorvidos pelo sistema escolar nem pelo mercado de trabalho tornam-se personagens de presença constante e crescente nos logradouros públicos das grandes cidades. A partir daí as medidas repressivas passam a ser adotadas com o processo de institucionalização dos meninos e meninas que se encontravam nas ruas que, para o sistema vigente, significava uma ameaça à ordem social.

As três primeiras representações sociais citadas pela autora expressam características em comum. São representações que traduzem desigualdades no interior do universo da infância e da adolescência, que tem a exclusão como fundamento sócio-econômico – no caso da proteção social e do controle do disciplinamento – ou podem levar à exclusão – quando se representam a criança e o adolescente como objetos de representação social (Pinheiro, 2006 p.69).

Apesar disso, a história tem revelado um processo de ruptura no contexto da evolução e resistência do movimento social e setores organizados da sociedade que lutam pela superação da desigualdade e pela democratização do Estado brasileiro.

Nessa linha de pensamento é que surge a quarta representação social da criança e do adolescente que tem como núcleo central a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Segundo Pinheiro (2006 p.81) dois princípios se fazem fundantes nesta representação: a igualdade perante a lei e o respeito às diferenças.

A igualdade se manifesta pela universalização dos direitos: a garantia de todos os direitos para todas as crianças e adolescentes, independente de qualquer critério classificatório, tais como origem sócio-econômica, idade, estrutura familiar. O respeito à diferença considera toda criança e o adolescente em condição peculiar de desenvolvimento, embora sejam garantidos os direitos básicos para todos os seres humanos, há aqueles que correspondem à peculiaridade de ser criança e de ser adolescente. Dessa forma, requer do Estado, da Sociedade e da Família cuidados e serviços especiais. A criança e o adolescente são, nesta perspectiva, o outro diferente, mas não o outro inferior. (Pinheiro, 2006 p.83).

É importante compreender, por sua vez, a concepção do Estado no contexto das políticas públicas. O papel das instituições estatais e das diferentes funções do Estado tem de levar em conta o campo das relações de classe, cujo eixo de articulação organizacional é o Estado, que para O'Donnell (1980, p.80), frequentemente não aparece como ele é. Para esse autor o Estado seria o componente especificamente político da dominação numa sociedade

territorialmente delimitada, e, por outro lado, a dominação seria a capacidade, atual e potencial, de impor regularmente à vontade sobre outros, inclusive, mas não necessariamente contra a sua resistência.

Nesse sentido, o Estado assume o papel de articulador e organizador da sociedade independente de sua condição de suporte de certas relações de dominação, adotando o papel de fiador de relações sociais (O'Donnell, 1980-81). Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação, para criar as bases de um consenso por intermédio da ação das suas instituições.

O que é destacado nos estudos marxistas contemporâneos, num resgate da perspectiva dialética, é o conceito ampliado de Estado, adotado em Gramsci (Carnoy, 1988, p.89). Significa que fica superada a concepção que o coloca como mero comitê da burguesia, enquanto ganha espaço aquela que o vê como realidade contraditória em que se condensam as lutas sociais e políticas que ocorrem na sociedade. Para Gramsci, a sociedade civil não pertence, como em Marx, ao momento estrutural, mas ao superestrutural um fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico (Carnoy, 1988 p.93).

Com essa compreensão de sociedade civil, Gramsci (1978^a, p. 32) elabora uma concepção de Estado, denominado de “Estado pleno”, pela qual o Estado representa uma relação entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, “na realidade fatural, sociedade civil e Estado se identificam, sendo Estado “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados...” (1978, p.87).

Nessa mesma perspectiva de ampliação do conceito de Estado, Lojkin (1981, p.84) admite que o Estado não se define por uma relação de exterioridade social, ou seja, ele não aparece como organismo exterior às relações de produção, mas como um de seus momentos, constituindo-se numa das manifestações da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e trabalho. Para esse autor, o Estado não pode ser considerado acima das classes sociais e seu estudo requer a análise do processo de produção e reprodução do capital, bem como das classes sociais.

Outra contribuição significativa para a compreensão do papel do Estado pode ser encontrada na obra de Poulantzas (1990) que, embora desenvolvido um paradigma de análise do conceito de Estado de cunho estruturalista, a sua construção passa a assumir a perspectiva de um Estado moldado pela própria luta de classes, colocando a possibilidade de confronto no interior dos seus aparelhos e destacando o papel dos movimentos sociais na sua conformação, razão pela qual o Estado passa a ser percebido como local de conflito de classes (Poulantzas, 1990, p.152-160). Para o autor, todas as instituições da sociedade, inclusive o Estado, são produtos da luta de classes, isto é, surgem da luta e são moldados pela luta.

Dentro dessa perspectiva, Nicolau (1984, p.75) afirma que “a verdadeira intenção da proposta institucional não é a de satisfazer necessidades da população a quem serve, mas a de garantir o seu fortalecimento enquanto instrumento do bloco hegemônico...” Desse modo, as instituições servem para garantir a reprodução da força de trabalho, e visam ao controle e à manutenção das relações sociais de dominação e exploração, de forma a não permitir a

transformação dessas relações, assegurando cada vez mais a estrutura de classes na sociedade civil.

Reafirmando as colocações anteriores, Mota (1991, p.86) assinala que as ações do Estado brasileiro têm se dirigido muito mais para favorecer as condições de expansão do capital, por meio de investimentos e subsídios para a indústria e outros, “do que nas condições de reprodução da força de trabalho”. Observa-se que o Estado desempenha suas funções privilegiando os interesses do processo de acumulação excludente, o qual, por sua vez, gera graves problemas sociais, que o próprio Estado tem de enfrentar em face das pressões sociais.

Na análise de Cunha (1985, p.21), as políticas sociais são uma das estratégias do Estado capitalista para obter o controle social e manter a hegemonia da classe dominante, mas tais políticas “funcionam (em determinada conjuntura), também, como uma resposta às pressões populares, que trazem à tona a realidade de exploração e miséria da classe trabalhadora”. Desta feita, o Estado utiliza as políticas sociais como forma de arrefecer as questões sociais, procurando controlar os setores populares e amortecer as tensões sociais que possam ameaçar o sistema de dominação.

No caso brasileiro, os processos de participação implementados ainda não conseguiram obter espaço nas instâncias superiores do governo responsáveis pela formulação de política econômica. Por outro lado, a participação política de organizações da infância pode incidir publicamente na sociedade para demonstrar como essa política gera violações de direitos e impede a universalização dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Contudo, é uma luta que tem sido construída ao longo dos anos, de tal monta,

cuja ruptura é demarcada a partir do processo constituinte e da efetivação de direitos consignados nas normativas internacionais. Pinheiro (2006, p.122) destaca algumas iniciativas voltadas para a defesa dos direitos da criança e do adolescente: em 1924, a então Liga das Nações aprovava a Declaração de Genebra, a primeira Declaração Internacional sobre os Direitos da Criança; em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU, traz recomendações sobre a proteção da criança e do adolescente; em 1959, a aprovação pela Assembléia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos da Criança (DUDC) que representou o marco fundamental na constituição de práticas de afirmação de direitos; em 1989, é proclamada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CNUDC), que sistematiza a Doutrina da Proteção Integral, também conhecida como Doutrina das Nações Unidas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil brasileira iniciou um processo de debate na perspectiva de um novo olhar sobre a infância e adolescência e, com base no dispositivo constitucional em seu Art. 227, supera de vez o desgastado modelo da doutrina da situação irregular, consubstanciado no teor de dois diplomas legais: O Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979, substituindo-o pelo enfoque de proteção integral, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Mendes (1993, p.15), aponta como missão da doutrina da situação irregular “legitimar a disponibilidade estatal absoluta de sujeitos vulneráveis que, precisamente por esta situação, são definidos em situação irregular”. Ora, considerar integrantes de um segmento populacional em situação irregular significa contrapô-los aos

demais que por oposição, encontram-se em situação regular, significando, portanto, uma situação discriminatória.

Diferentemente, a representação da criança e do adolescente como sujeitos de direitos tem sua formalização na doutrina da proteção integral e nos documentos que nela se baseiam, que a concretizam: no plano internacional, a CNUDC; na legislação brasileira, a CF de 1988 e os diplomas legais que decorreram dos princípios adotados na Carta Magna, particularmente o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao trazer para a sociedade os avanços obtidos na ordem internacional em favor da infância e da juventude, o artigo 227 da Constituição Brasileira, apresenta a seguinte redação:

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

Iniciam-se a partir daí o processo de construção, elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente traduzido por meio da Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Mais do que regulamentar as conquistas em favor das crianças e adolescentes expressos na Constituição Federal, o Estatuto veio promover um importante conjunto de revoluções que extrapola o campo jurídico e desdobra-se em outras áreas da realidade política e social do Brasil. Seu caráter radicalmente inovador representa uma extraordinária ruptura com a tradição nacional e latino-americana neste campo.

O Estatuto provoca a sociedade, o estado e a família a rever sob novos paradigmas, este segmento social, trazendo a idéia, não mais de objeto de tutela, mais incluindo o conceito de sujeitos de direitos, que, sob um novo olhar, impõe a todos novos desafios, conforme assinala Ângela Pinheiro:

A representação social da criança e do adolescente como sujeito de direitos parece constituir uma ruptura, no que concerne às visões, as concepções que lhes antecederam, por ser a primeira representação a reconhecer todas as crianças e adolescentes como portadores de direitos, e, portanto, a reconhecer sua condição de cidadania. Essa representação social exige, opera, viabiliza, na vida social brasileira, uma reforma moral e intelectual.⁹

A Lei, de certa forma, inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração. A concepção sustentadora do Estatuto é a chamada Doutrina da Proteção Integral defendida pela ONU com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança. Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras de continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade o que torna as crianças e adolescentes merecedoras de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar por intermédio de políticas públicas específicas para promoção e defesa de seus direitos.

Quanto à forma de sua elaboração, a nova lei rompeu de modo visceral com os métodos e processos de elaboração legislativa que vigoram há séculos no

⁹ PINHEIRO, A. A. Criança e Adolescente no Brasil: Porque o Abismo entre a Lei e a Realidade. 01 ed. Fortaleza: Editora UFC, 2006 v.01. 438 p.

país. Não é nenhum exagero dizer que, literalmente, trata-se de uma lei pensada e construída pelo conjunto de entidades representativas da sociedade, crianças e adolescentes, além de um amplo movimento social articulado e empenhado na luta desde a elaboração até a aprovação da nova lei.

Quanto às mudanças introduzidas pelo Estatuto, segundo GOMES (1997), é necessário salientar que elas se dividem em três grandes grupos: a) Mudança de conteúdo; b) Mudança de método; c) Mudança de gestão.

a) Mudanças de conteúdo: A criança e o adolescente se constituem sujeitos de direitos exigíveis com base na lei e não mais em meros objetos de intervenção social e jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado. O ECA reconhece a criança e o adolescente com absoluta prioridade, compreendendo o valor intrínseco e o valor projetivo das novas gerações. O valor intrínseco reside no reconhecimento de que, em qualquer etapa do seu desenvolvimento, a criança e o adolescente são seres humanos na mais plena acepção do termo. O valor projetivo evoca o fato de que cada criança e cada adolescente é um portador do futuro de sua família, do seu povo e da humanidade;

b) Mudanças de métodos: Introdução das garantias processuais no relacionamento do adolescente com o sistema de administração da justiça juvenil. Superação da visão assistencialista e paternalista: crianças e adolescentes não estão mais a mercê da boa vontade da família, da sociedade e do Estado. Seus direitos, agora, são exigíveis com base na lei e podem levar aos tribunais os responsáveis pela violação desses direitos;

c) Mudanças de gestão: Introduzir uma nova divisão do trabalho social, não só entre níveis de governo (União, Estado e Município), mas, ainda, entre o

Estado e a sociedade civil organizada. Os Conselhos dos Direitos, em todos os níveis, e os Conselhos Tutelares, em nível municipal são partes fundamentais do esforço de democratização brasileira. Uma democracia cada vez mais beneficiada pela participação da cidadania organizada na formulação das políticas públicas na agilização do atendimento as crianças e aos adolescentes e no controle das ações em todos os níveis.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao incorporar o princípio da descentralização e municipalização no processo da atenção à criança e ao adolescente deixa claro o *locus* privilegiado das ações junto a este segmento da população. Este *locus* é o município.

É preciso compreender, no entanto, que a municipalização não significa descentralização político-administrativa. A municipalização se trata de uma diretriz autônoma constante no inciso I do Art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, podendo ser considerada como um mandamento de referência para as práticas de atendimento, exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios. Enquanto a descentralização político-administrativa inserida no inciso III (Art. 88) do Estatuto refere-se, no plano político, ao âmbito de competências da União, dos Estados e Municípios, onde cada ente exerce as suas atribuições e no plano administrativo a execução dos seus programas poderão ser exercidas em cooperação com organizações não-governamentais. Não obstante, politicamente, há no município uma rede de organizações formais e informais, através das quais a coletividade local se move, se expressa e interfere.

Também não há municipalização sem descentralização. Descentralização significa partilha efetiva de recursos, competências e poder

entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. Enfim, como esses dois princípios ainda não penetraram no conjunto da ação do Estado brasileiro, reside aí uma das dificuldades na alteração do modo de gestão pública dos programas de atenção à criança e ao adolescente, caracterizados, ainda, pela existência do paralelismo de ações, seja na área da educação, saúde e assistência social.

3.2 – O ORÇAMENTO CRIANÇA E A GESTÃO PARTICIPATIVA

A partir da Constituição Federal de 1988, Leis Federais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Estatuto da Cidade (EC), estão sendo vistos como um dos instrumentos mais importantes para o exercício da cidadania. Nos últimos anos muito se avançou na democracia política e na democracia social, no entanto, ainda resiste à baixa incidência na concretização da democracia das finanças públicas por meio dos mecanismos de controle social. Essa possibilidade depende de ingredientes institucionais, entre outros, o exercício da cidadania, a fiscalização do cumprimento da legislação, das políticas e programas, além da decodificação dos mecanismos orçamentários, tornando-os mais transparentes e inteligíveis. Observa-se, todavia, um grande distanciamento da sociedade civil organizada em relação aos processos decisórios orçamentários. Daí a urgência da mudança de comportamento que tem de acontecer dos dois lados. O Estado, tornando mais transparente e democrático a execução do orçamento público, e a sociedade se capacitando para entender o processo, desmistificando o orçamento que é um instrumento político, uma lei, um documento público, certamente, reduz-se a ineficiência na aplicação dos recursos

públicos. Por conta disso, não pode ser um documento com informações “sigilosas” ou “secretas”.

O orçamento público é uma Lei que contém a previsão de receita 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, da Lei no. 4.320/1964 e da Lei Complementar no. 101/2000, que levam a 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, e nem 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.

Conforme dispõe a Lei 10.257 de 10 de junho de 2001 – Estatuto da Cidade (EC) – o orçamento público para ser aprovado deverá ser submetido a audiências públicas, debates e consultas públicas. Por sua vez, na Lei de Responsabilidade Fiscal, a imposição é a de que os orçamentos deixem de ser as famosas “caixas pretas”. No passado a lei orçamentária não passava de um documento formal, meras disposições com números, metas e códigos. Hoje representa a tradução de orientações e opções políticas, sendo necessário ler as diretrizes, quadros, valores, buscando entender o seu significado político, com base na transparência e no controle social. Com relação às crianças e aos

adolescentes, o Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente é considerado o instrumento que oferece ainda mais munições para esse tema ao estabelecer a garantia da prioridade absoluta também nos orçamentos públicos.

Um dos mecanismos de controle da sociedade brasileira para subsidiar o movimento para uma ação política no processo de monitoramento dos orçamentos públicos é conhecido como OCA – Orçamento Criança e Adolescente. O Orçamento Criança constitui o resultado da aplicação de uma metodologia de seleção chamada Metodologia do Orçamento Criança, que permite identificar, com clareza e objetividade, o montante de recursos destinados à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente.¹⁰

Levando em consideração que o presente estudo tem como foco analisar a destinação dos recursos orçamentários na área na infância e da juventude no município de Manaus, é mister neste momento, tecer comentários preliminares a respeito do que seja o orçamento criança no contexto das políticas públicas.

O orçamento criança é uma proposta de criação de uma peça orçamentária própria, a partir e dentro das Leis que dão origem aos orçamentos públicos (Plano Plurianual de Investimentos - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentárias - LO). Segundo os estudos desenvolvidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Instituto de Estudos Sócio-econômicos (Inesc), essa peça deve reunir todas as ações, programas e políticas específicas ou prioritariamente voltadas para crianças e adolescentes. Não se trata da construção de um orçamento paralelo, pois os orçamentos públicos devem ser únicos.

¹⁰ Orçamento criança é um conceito elaborado pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) para definir o conjunto de atividades e projetos previstos em orçamento públicos que se destinem exclusiva ou prioritariamente a criança e adolescente.

A idéia do orçamento criança consiste em especificar e evidenciar, dentro das Leis Orçamentárias, quais as ações e os montantes de recursos destinados para crianças e adolescentes. A idéia tem por objetivo construir, em conjunto com órgãos públicos e entidades da sociedade civil, a exigência da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente da chamada prioridade absoluta de ações e recursos para crianças e adolescentes. Com o orçamento criança torna-se possível e fácil acompanhar a execução orçamentária das ações destinadas para crianças e adolescentes, bem como fazer as correções necessárias para que se tenha de fato a priorização exigida e pretendida.

Na verdade, o Orçamento Criança se constitui como um instrumento dos mais importantes nas mãos das pessoas e agentes públicos e privados, para construir, por meio dos orçamentos públicos, políticas públicas, ampliar a dotação de programas, acompanhar devidamente a sua execução, trabalhar em conjunto para melhorar a aplicação dos recursos, atingindo os problemas na sua raiz e resolvendo as situações de violência e do não-atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

A concepção e a execução do orçamento criança envolvem praticamente todos os órgãos da administração do município e/ou secretarias. A correlação das esferas prioritárias de ação se estabelece de forma que direta com a nomenclatura das secretarias. Assim, a Secretaria de Saúde responde pelo eixo saúde, a de Educação por educação e a da Assistência Social pelo eixo assistência social e direito de cidadania.

Entretanto, do ponto de vista político, as eventuais obras dessas três esferas encontram-se, em geral, sob a responsabilidade executiva da Secretaria de Obras, assim como as ações de saneamento (água, esgoto, limpeza, etc).

Isso pode significar que as decisões de obras em diferentes áreas sejam de responsabilidade da Secretaria de Obras. Já a Secretaria de Administração, cabe a ela a operacionalização do processo licitatório, cuidando da organização dos processos, escolha da comissão de licitação e andamento das contratações, além da contratação e administração dos recursos humanos. E a Secretaria de Finanças 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. 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, considerada 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 as ações promovidas por outros órgãos finalísticos, resultando na supremacia da Secretaria de Obras. Enfim nessa perspectiva, é forte a influência da Secretaria de Obras, assim como a da Secretaria de Finanças, sobre as demais. As de Saúde e Educação mostram-se sempre detentoras de força própria, prontas para liderar o desenvolvimento social do município. A da Assistência, por sua vez, ocupa posição secundária no contexto de priorização de ações. É o que se pode constatar a partir na análise dos dados comparativos constantes no capítulo IV.

CAPÍTULO IV

4. O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO NO MUNICÍPIO DE MANAUS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

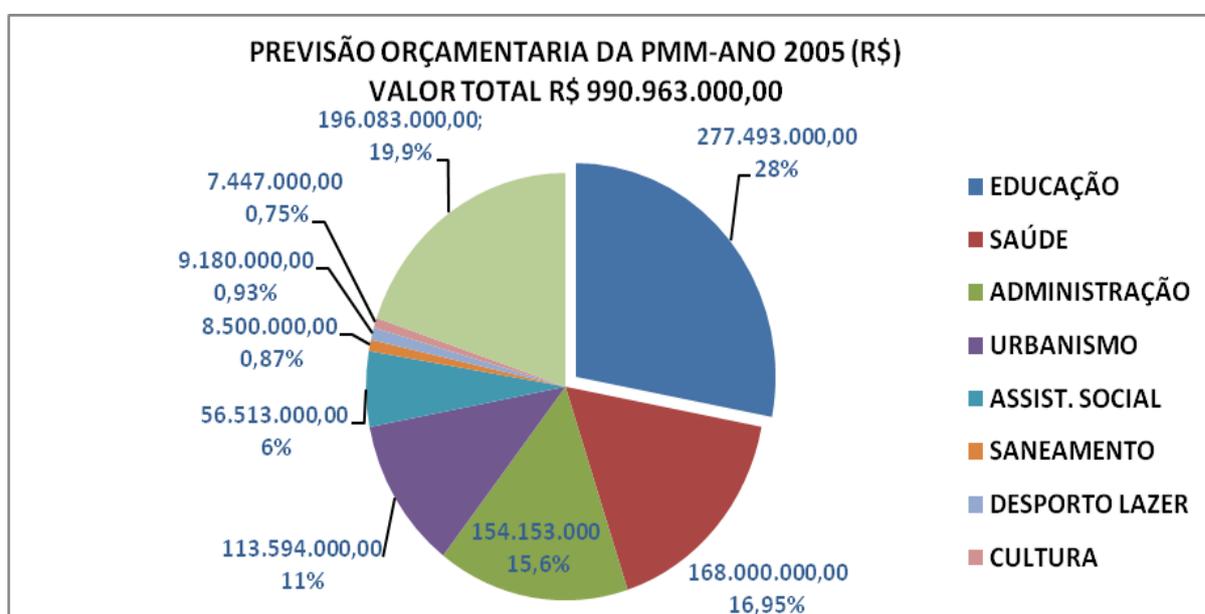
4.1 – O FLUXO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A presente análise está fundamentada a partir dos dados constantes em quadros demonstrativos elaborados a partir das leis orçamentárias do município de Manaus correspondentes às despesas previstas para os exercícios de 2005 e 2006, respectivamente, e os dados correspondentes à execução orçamentária em igual período pelos vários órgãos da administração municipal. Todavia, com propósito de responder aos objetivos deste estudo, o foco crítico da análise limita-se aos segmentos educação, saúde e assistência social, levando em consideração as ações prioritariamente voltadas para crianças e adolescentes, embora a prioridade deva ser observada em todas as áreas de políticas públicas.

Importa ressaltar que as três áreas sociais permitem verificar até que ponto o orçamento do Município está ou não comprometido com a promoção dos direitos humanos, em especial com a garantia dos direitos da criança e do adolescente e com a redução das desigualdades sociais.

Levando em conta a estimativa das despesas previstas para 2005 (Gráfico I), num total orçamentário de R\$ 990.963.000 (novecentos e noventa milhões, novecentos e sessenta e três mil reais), verifica-se que nas três áreas prioritárias: Saúde, Educação e Assistência Social, a Educação ocupa a primeira posição com 28% do total do orçamento previsto, a Saúde em segundo lugar com 16,95% e a Assistência Social, ocupando a quinta posição.

GRÁFICO I

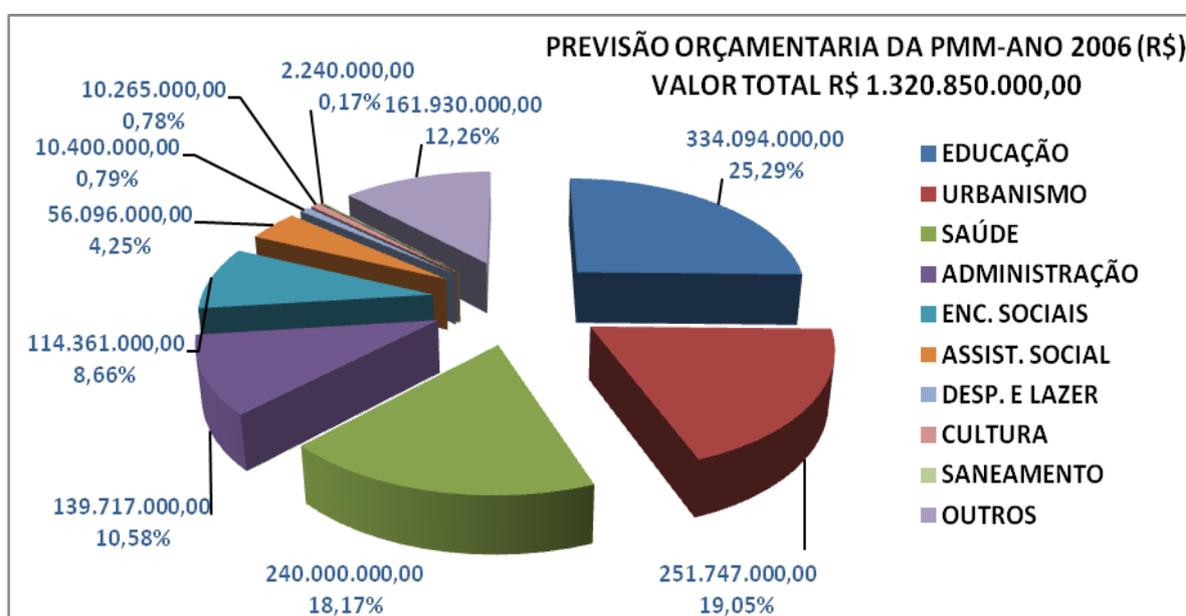


Fonte: Diário Oficial do Município – DOM Nº 1150, publicado em 30/12/2004

Quando se verifica a previsão de 2006 (Gráfico II) essa posição se altera. Do total do orçamento estimado para 2006, no valor de R\$ 1.320.850,00 (Hum bilhão, trezentos e vinte milhões e oitocentos e cinquenta mil reais), o segmento Educação, em 2006, mantém a primeira posição com 25,29%, e agora ocupando o segundo lugar a função Urbanismo (19,05%) que em 2005 ocupava a quarta posição, enquanto a Saúde desce para a terceira posição com 18,07% e a Assistência Social cai para o sexto lugar com 4,25%. Levando em conta dois

segmentos importantes - Cultura e Deporto e Lazer - dos direitos fundamentais da criança e do adolescente verifica-se que, do ponto de vista de prioridade, a Cultura ocupa o 15º lugar com 0,75% e 0,78% do total do orçamento, respectivamente nos anos 2005 e 2006. Já o segmento Desporto e Lazer que ocupava a 12ª. posição em 2005 com 0,93%, em 2006 caiu para a 14ª. colocação ficando apenas com 0,54% do total do orçamento.

GRÁFICO II

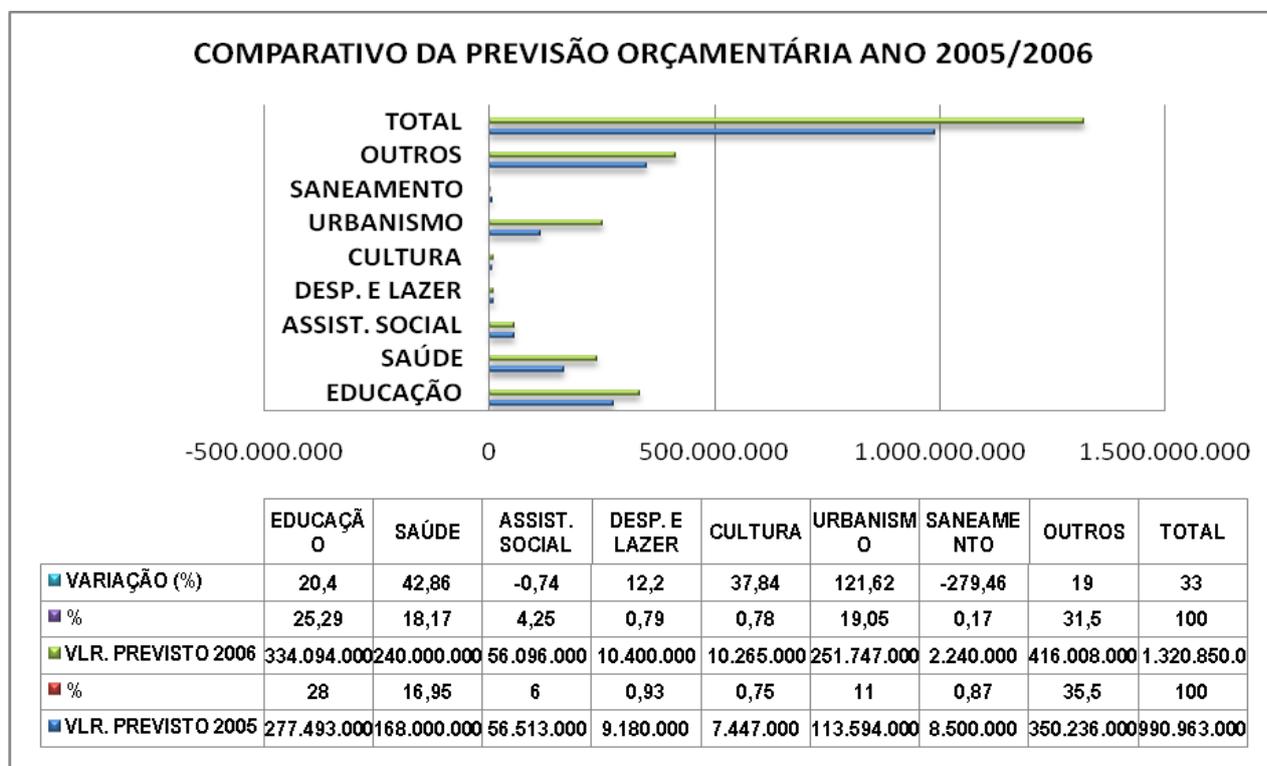


Fonte: Diário Oficial do Município – DOM Nº 1391, publicado em 30/12/2005

Ao comparar o valor total do orçamento previsto para 2005 (R\$ 990.963.000) com o orçamento previsto para 2006 (R\$ 1.320.850.000), o diferencial de R\$ 329.887.000 (trezentos e vinte e nove milhões, oitocentos e oitenta e sete mil) respondeu por um acréscimo de 33,29%, conforme demonstrado no Gráfico III, cuja variação refletiu nos gastos previstos para os principais eixos considerados prioritários das políticas sociais.

Com relação ao comparativo da previsão dos gastos para o segmento Saúde, entre os anos 2005, no valor de R\$168.000.000 e 2006 no valor de R\$ 240.000.000, verifica-se no quadro geral (Gráfico III) que, apesar da queda de posição de percentual do total do orçamento da segunda para a terceira posição, em 2006 foi o eixo que apresentou o maior índice dentro da prioridade da prefeitura com uma variação de 42,86%, enquanto a Educação que ocupa a primeira posição do percentual do orçamento apresentou um índice de aumento em apenas 20,40%, ou seja, do percentual de 28,00% previsto para 2005, correspondente ao valor de R\$ 277.493.000, ficou garantido apenas os 25,29%, num total de R\$ 334.094.000, considerando o percentual mínimo (25%) a ser destinado à educação exigido por Lei.

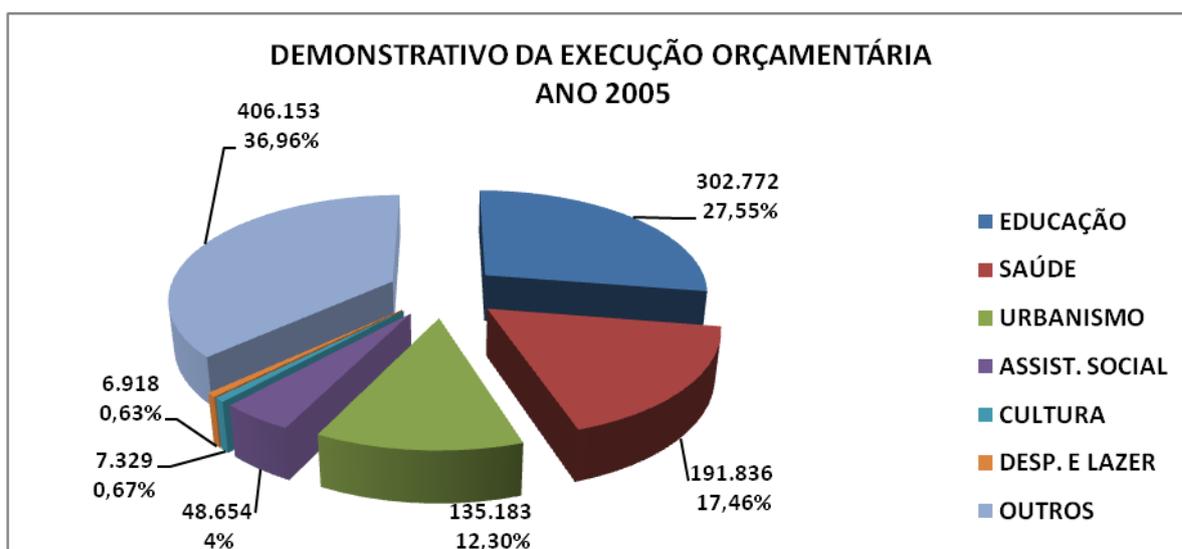
GRÁFICO III



Quanto à função Assistência Social, do total de R\$ 56.513.000, previsto em 2005, reduziu para R\$ 56.096.000 em 2006, apresentando uma variação no orçamento de um ano para o outro de 0,74% a menor. Nos eixos Cultura e Desporto/Lazer, a variação de um ano para o outro aumentou em 37,84% e 12,20%, respectivamente. Uma observação importante diz respeito à função Saneamento que no ano de 2005 representava 0,86% do orçamento, em 2006 houve uma queda para 0,17% do total da previsão orçamentária, representando uma redução de um ano para o outro de **- 279,46%** no orçamento.

Quando se analisa a execução orçamentária (Gráfico IV) os três segmentos prioritários no campo das políticas para a infância, apresentou a seguinte posição: Educação na primeira com 27,55% do total gasto, Saúde permanece na segunda posição com 17,46% e Assistência Social na sexta posição com 4,43% do total da execução orçamentária do exercício 2005, no valor de R\$ 1.098.845.000.

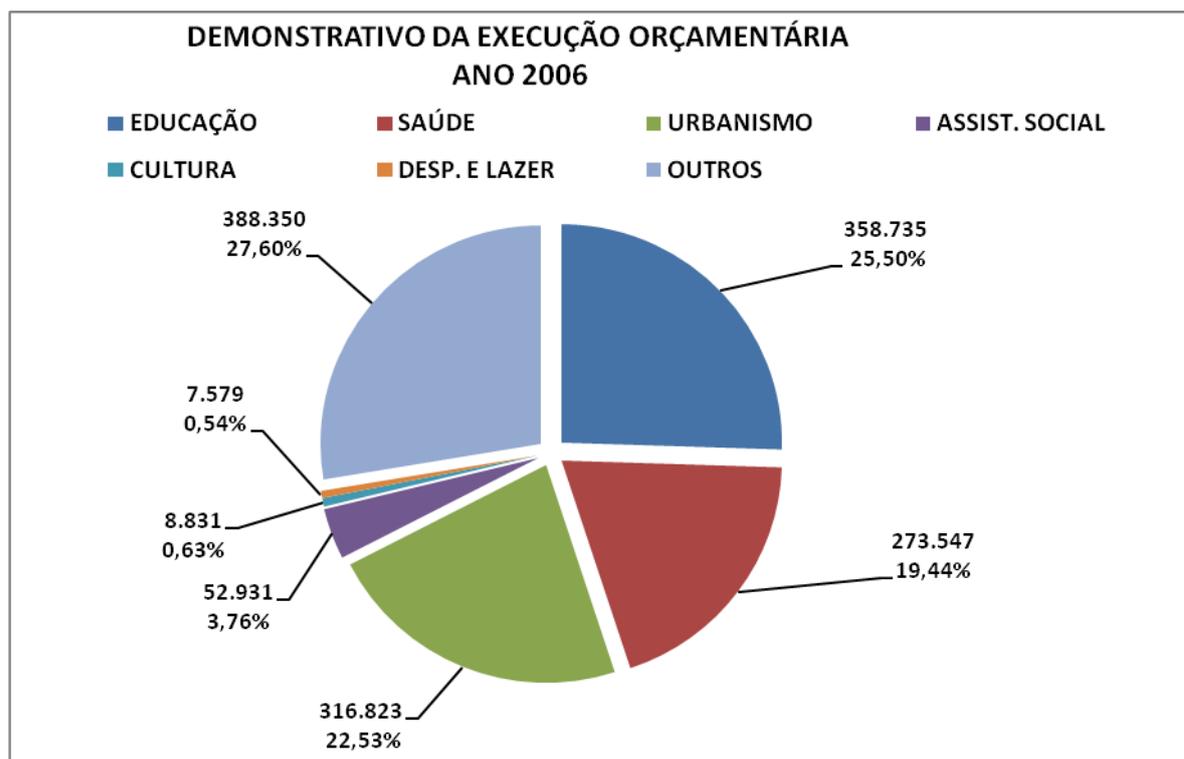
GRÁFICO IV



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária/SICOF e SIAFEM/2005 (Dados preliminares)

Na análise da execução das despesas do exercício de 2006 (Gráfico V), a Educação mantém a primeira posição com o 25,50% do total, a Saúde com 19,44% na terceira posição e a Assistência Social na sexta colocação com um gasto de 3,76% do total da execução orçamentária, no valor de R\$ 1.406.796.000. Nota-se que a função Urbanismo, ocupando a segunda posição, apresenta um gasto de 22,53%, muito acima do previsto (19,05%) do total do Orçamento de 2006.

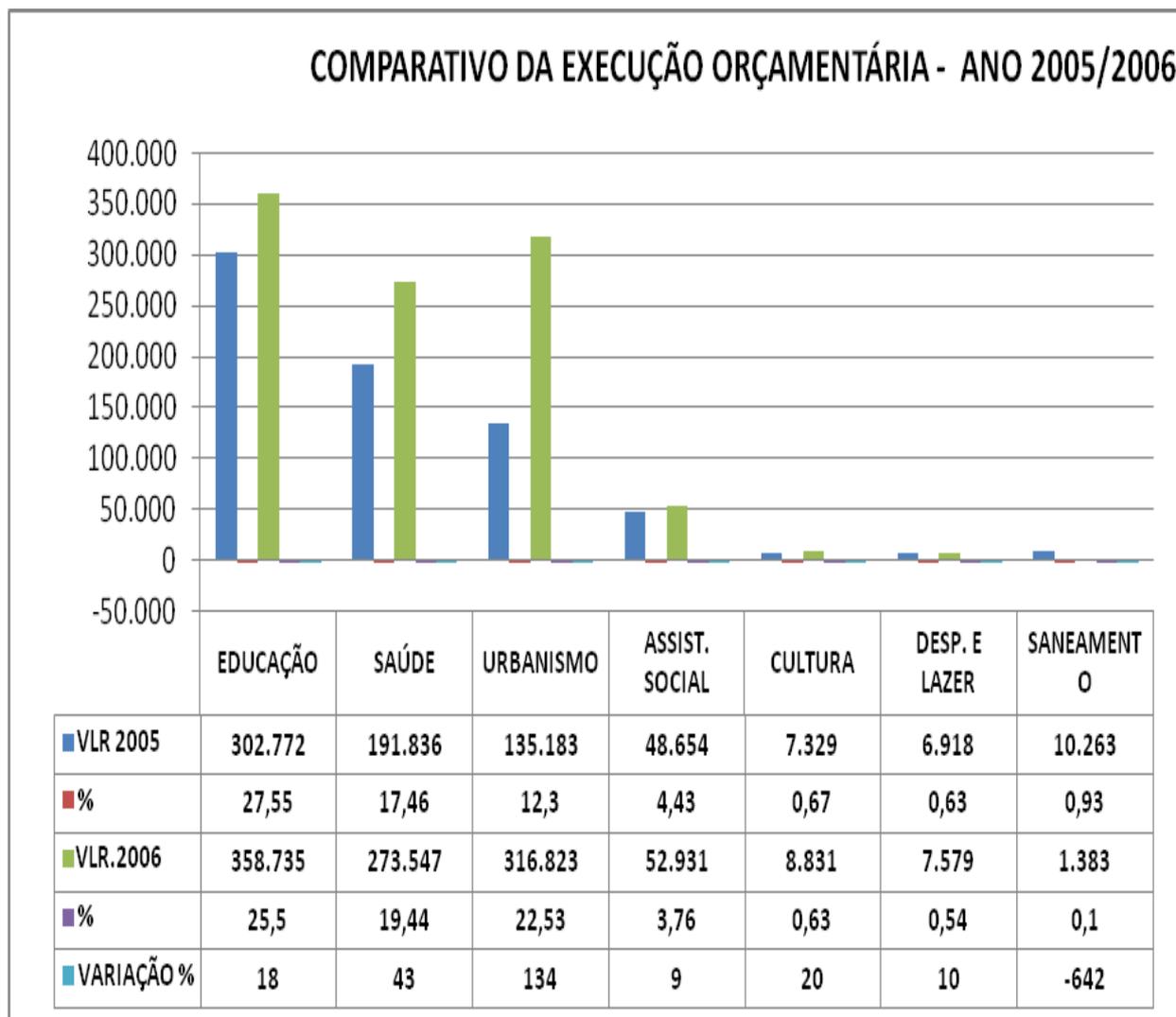
GRÁFICO V



Fonte: CCON, CFIN e SIAFEM/2006 - Publicado no DOM nº 1651, 30/01/2007

Ao fazer o comparativo da execução orçamentária entre os exercícios 2005 e 2006 (Gráfico VI), observa-se uma variação dos gastos de 28,02% de um período para o outro. Se em 2005 os gastos foram de R\$ 1.098.845.000,00, em 2006 passou para R\$ 1.406.796.000,00.

GRÁFICO VI



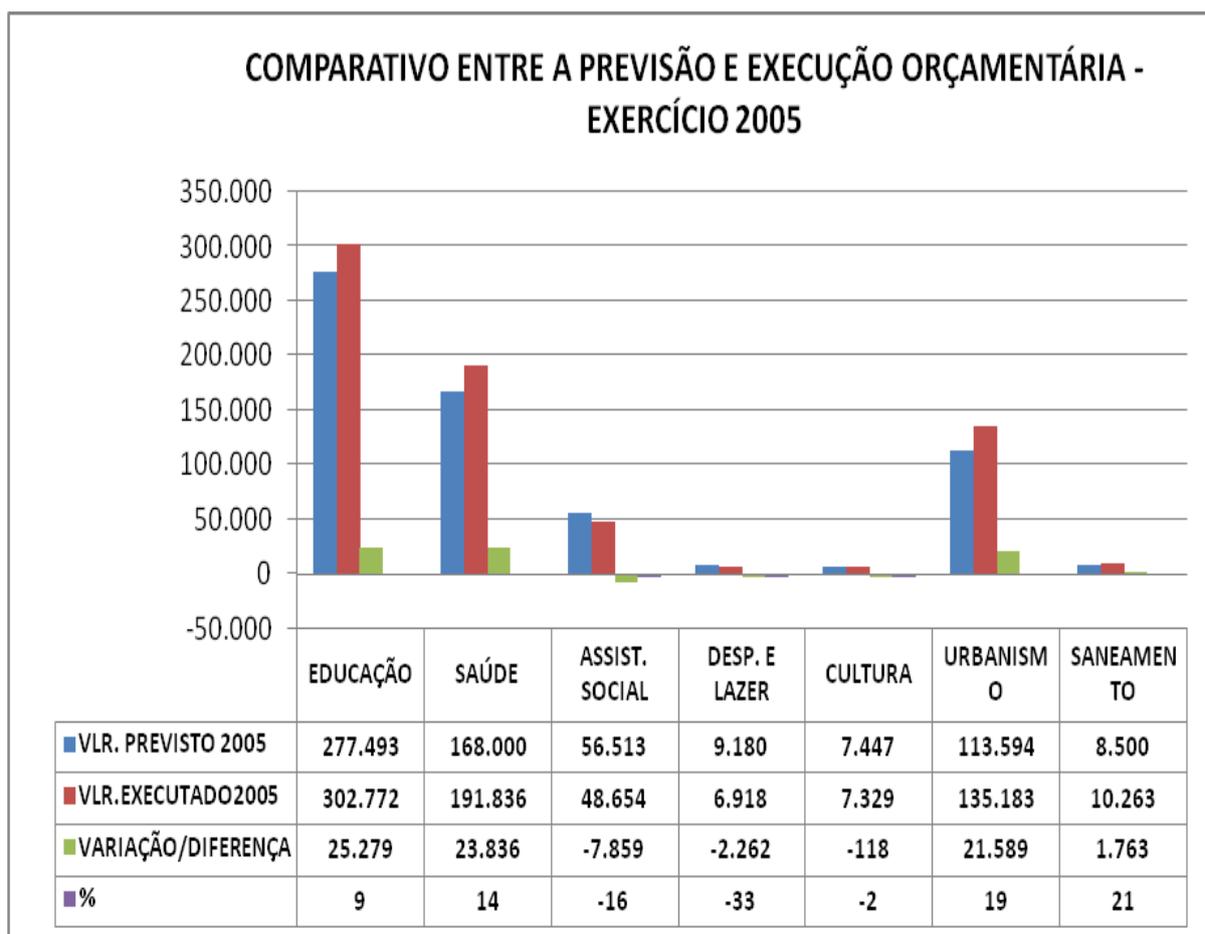
O eixo Saúde apresentou o maior índice de gasto com uma variação de um ano para o outro em 43%, enquanto a Educação a variação em 18% e as funções Cultura e Desporto e Lazer observa-se a variação positiva de 20% e 10%, respectivamente. Nota-se ainda a variação de um ano para o outro no eixo Assistência Social em 9%.

Mas o recorde foi o índice de aumento substancial constante da função Urbanismo que apresenta um percentual de variação de um ano para o outro de 134,37%, em contraposição, verifica-se uma redução dos gastos na função

Saneamento com uma variação negativa de -642,08%, ou seja, de R\$ 10.263.000,00 em 2005, os gastos foram reduzidos para R\$ 1.383.000,00 em 2006.

Com relação ao comparativo entre a previsão orçamentária e a execução (Gráfico VII) verifica-se que no exercício de 2005 o gasto foi maior do que o previsto apresentando um déficit em percentual de 10,89%. Enquanto na previsão orçamentária apontava o valor de R\$ 990.963.000,00, os gastos subiram para R\$ 1.098.845.000,00.

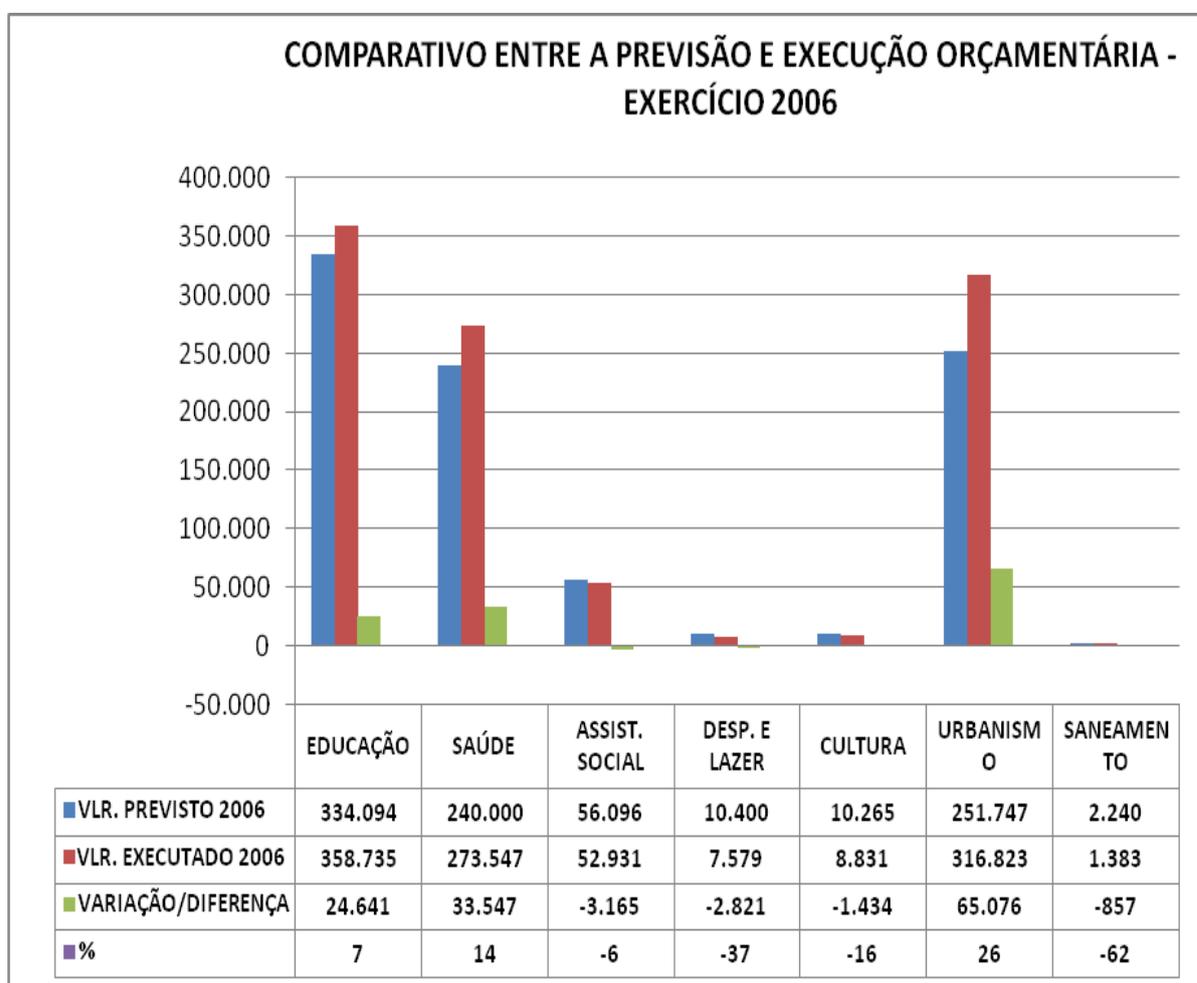
GRÁFICO VII



Os segmentos Saúde e Educação apresentaram um gasto variado de 14,18% e 9,10% respectivamente, acima do previsto, com uma variação reduzida

em -16,15%, acompanhado dos segmentos Desporto e Lazer (-32,70%) e Cultura (-1,61%). Em contrapartida o segmento Urbanismo ultrapassou a meta prevista que era de R\$ 113.594.000,00, aumentando o gasto para R\$ 135.183.000,00, representando uma variação de 19,0% e o segmento Saneamento que estimou o valor de R\$ 8.500.000,00 teve um gasto de R\$ 10.263.000,00, representando um aumento variado em 21%.

GRÁFICO VIII



No exercício de 2006 o total da previsão orçamentária que era de R\$ 1.320.850.000,00 apresentou uma variação de aumento em 6,5% do total de

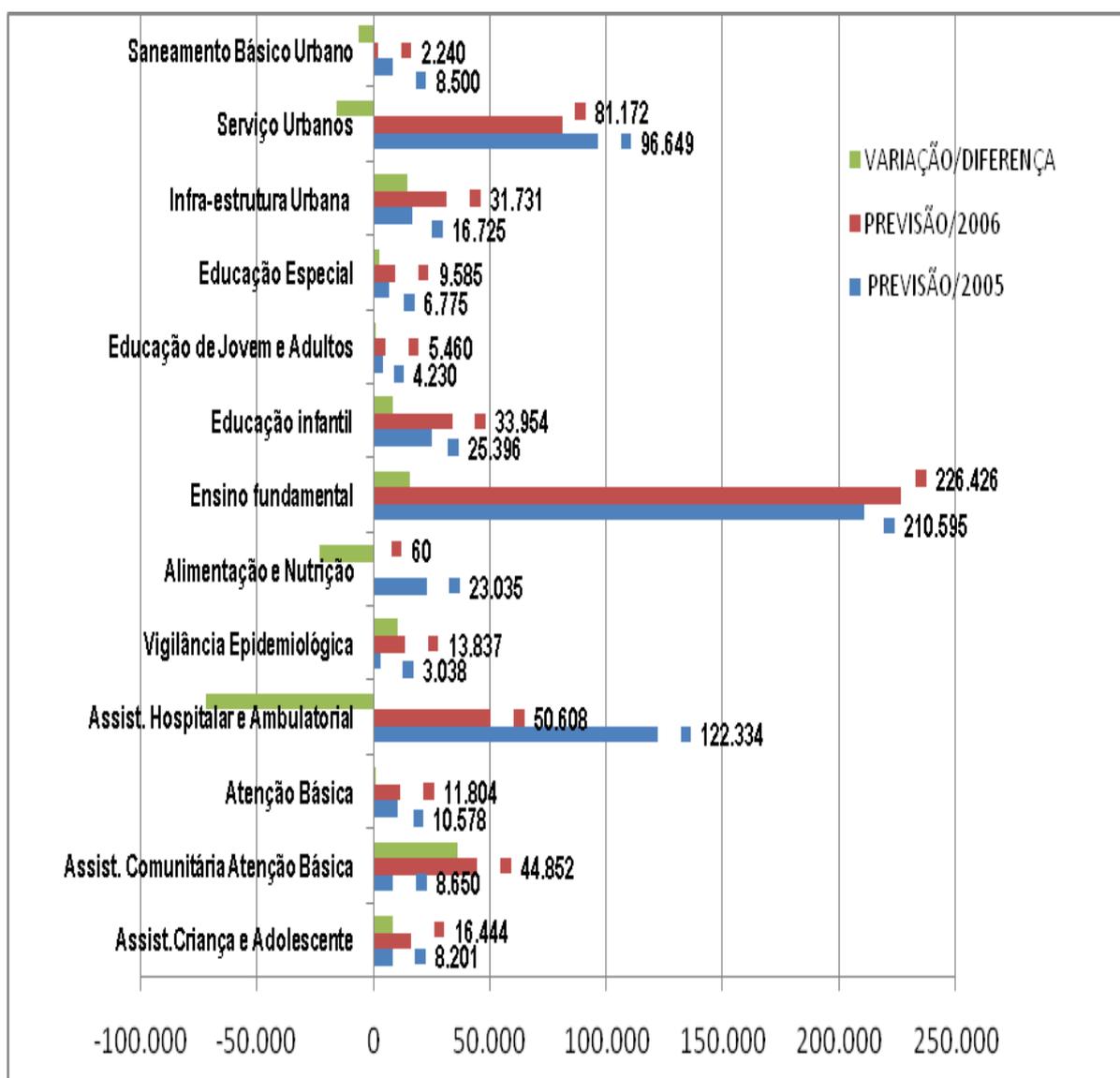
gasto que subiu para R\$ 1.406.796.000,00. E conforme pode ser constatado no Gráfico VIII os segmentos Saúde e Educação apresentaram um gasto acima do programado de 14% e 7,%, respectivamente, acompanhado do segmento Urbanismo ultrapassando 26% do previsto. Por outro lado Assistência Social (-6%), Cultura (-16%) e Desporto e Lazer (-37%) mantiveram seus gastos abaixo do programado. Com exceção do Saneamento que teve uma queda brusca com relação à aplicação de verbas, apresentando uma redução de gasto variado em -62%, ou seja, praticamente, não houve investimento nessa área, os demais segmentos mantiveram a mesma linha de despesas.

Percebe-se, no detalhamento constante dos Gráficos IX e X, a variação entre o exercício 2005 e 2006 dos recursos previstos para serem aplicados em algumas áreas consideradas importantes para crianças e adolescentes.

Com relação à sub-função Assistência à Criança e ao Adolescente, a variação de um ano para o outro foi de 100,50%, ou seja, se a previsão de recursos a serem aplicados em 2005 era no valor de R\$ 8.201.000,00, em 2006 a estimativa subiu para R\$ 16.444.000,00. A Educação Infantil apresentou um índice de aumento em 33,70%, enquanto o Ensino Fundamental apenas 7,52%. No eixo Saúde, o aumento ficou com a vigilância epidemiológica com 355,46%, enquanto Alimentação e Nutrição caíram em -38,292%, assim como Assistência Hospitalar e Ambulatorial apresenta uma queda de -141,72%. Constata-se, portanto, a falta de prioridade para o atendimento a suplementação alimentar, levando em consideração que a falta de uma alimentação insuficiente ou inadequada é ainda uma realidade para as famílias no Brasil (UNICEF, 2006).

GRÁFICO IX

**RECURSOS A SEREM APLICADOS EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES
PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - ANO 2005/2006**

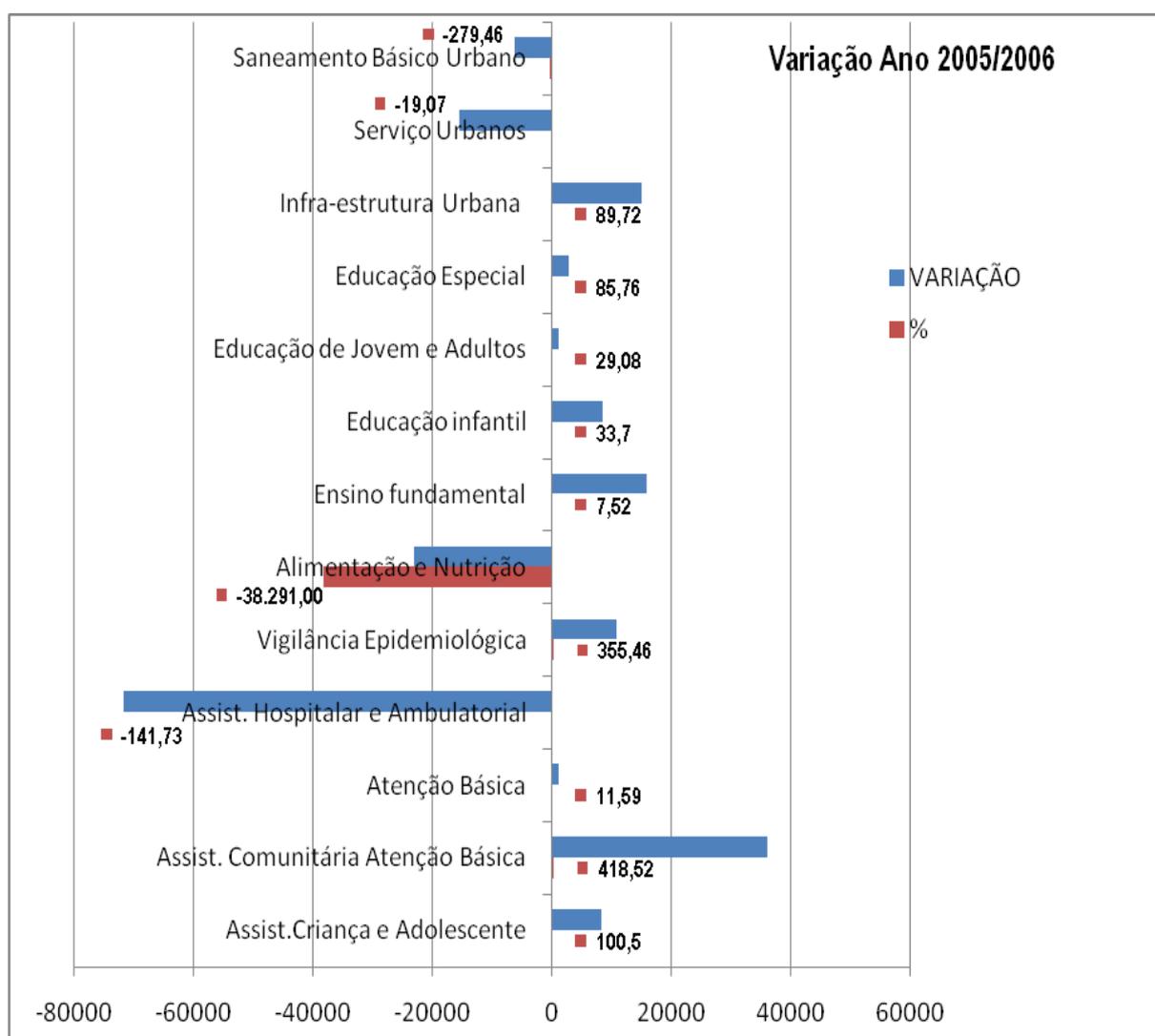


Observa-se, ainda, que na sub-função Saneamento Básico Urbano (Gráfico X) confirma-se a queda na variação entre 2005/2006 em -279,46%, enquanto a Infra-Estrutura Urbana ganha no percentual de 89,72%. Por sua vez os recursos previstos para Assistência à Criança e Adolescente apesar da variação de um ano

para o outro aumentar ainda está muito aquém para o atendimento às demandas que a prioridade exige para esse segmento.

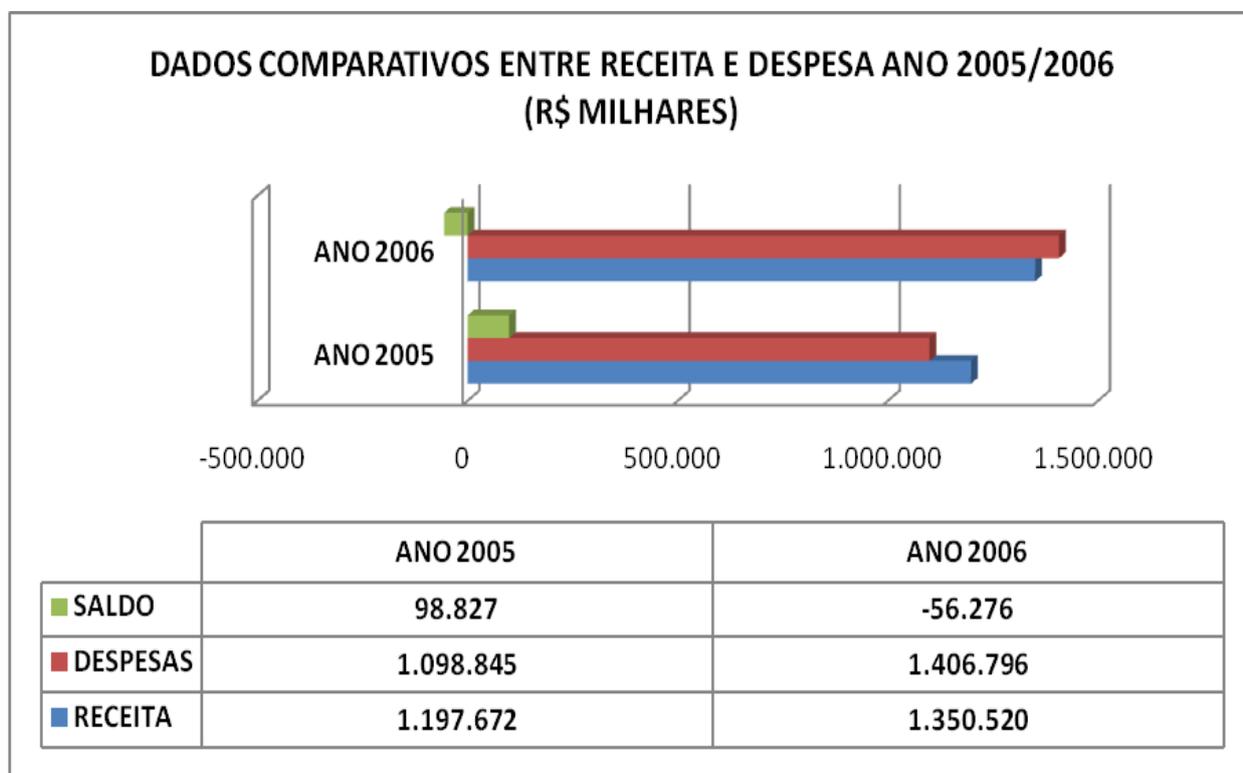
GRÁFICO X

RECURSOS A SEREM APLICADOS EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES VARIÇÃO ANO 2005/2006



Por fim, ao observar os dados constantes no Gráfico XI, verifica-se um saldo positivo no ano de 2005 ao comparar a Receita e Despesa no período, enquanto no exercício 2006 observa-se um déficit no orçamento, resultando em um saldo negativo de R\$ 56.276.000,00, representando um gasto maior do que a receita.

GRÁFICO XI



Levando em consideração que a Lei Orçamentária não expressa todas as ações voltadas para a criança e o adolescente, considerando que muitos programas são diluídos em outros programas e ações, a idéia de analisar os dados específicos das ações prioritárias no orçamento criança para o devido acompanhamento ficou limitada ao estudo comparativo entre o orçamento previsto nos exercícios de 2005 e 2006 e a execução orçamentária no mesmo período a partir da variação entre um período e o outro.

No entanto, é importante enfatizar nesse estudo que o Orçamento Criança e Adolescente é composto por gastos governamentais selecionados, segundo três esferas prioritárias de ação: Saúde; Educação e Assistência Social e Direitos de Cidadania. E para desvendar os valores aplicados diretamente em benefício desse público requer o preparo e o controle da sociedade nesse processo.

4.2 – O CONTROLE SOCIAL

Com relação ao eixo estratégico do controle da realização dos direitos da criança e do adolescente, no contexto do sistema geral de proteção, deveria explicitar-se por meio de espaços públicos e mecanismos de monitoramento, avaliação e correição, isto é, por um lado o do controle social-difuso, pela sociedade civil organizada, especialmente, por via de seus fóruns, comitês etc. E por outro lado, o controle institucional, pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Analisando quantitativamente o quadro é o seguinte:

- a) O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA foi criado e implementado (1991), tendo funcionamento regular durante estes 17 anos com reuniões ordinárias mensais e principalmente com edição de resoluções e normatizando administrativamente determinados aspectos da operacionalização da política especializada de promoção dos direitos humanos geracionais e a gestão política do Fundo Nacional para os Direitos da Criança e do Adolescente;
- b) Os Conselhos Estaduais estão criados e em funcionamento, nas 27 unidades da Federação. O Conselho Estadual no Amazonas, também

criado em 1991, tem funcionado regularmente, mantendo as suas reuniões ordinárias, seguindo as diretrizes nacionais;

- c) Os Conselhos Municipais estão criados em dois terços dos municípios brasileiros. No caso do município de Manaus, o Conselho Municipal criado desde 1992, também tem funcionado regularmente, limitando-se nos últimos quatro anos às reuniões ordinárias com pouca incidência sobre as questões normativas.

Em termos qualitativos verifica-se ainda baixo nível de efetividade das ações controladoras (monitoramento) desses conselhos, nos três níveis, que poder-se-ia constatar como avanços e obstáculos o seguinte:

- a) o controle, registro e monitoramento dos órgãos públicos e entidades sociais e dos seus programas, pelos conselhos municipais dos direitos não é exercido por boa parte desses órgãos colegiados e, quando o fazem, é de maneira puramente formal;
- b) há pouco desenvolvimento de ações de monitoramento, tanto da elaboração orçamentária quanto da sua execução, como se esperava, considerando-se que os recursos financeiros públicos, nos últimos anos, tenderam a diminuir, quando envolviam gastos com políticas públicas direcionadas ao público criança e adolescente;
- c) é insuficiente o acompanhamento/avaliação do funcionamento dos programas sócio-educativos (unidades de internação e semi-liberdade, unidades de acautelamento inicial, programas de liberdade assistida);
- d) é insuficiente os programas de proteção especial, previstos no Estatuto, especialmente os programas de abrigo;

- e) os governos não priorizam nem valorizam a participação de seus representantes nesses conselhos;
- f) o papel mobilizador da opinião pública se desenvolveu de maneira satisfatória, com bom nível de eficácia e efetividade.

Pode-se afirmar na atualidade que a implementação do chamado “sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente”, sob a égide da Convenção sobre os Direitos da Criança, decorreu de um relevante e prévio reordenamento normativo, especialmente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e de uma série de leis estaduais e municipais de adequação da ordem jurídica interna ao Estatuto e à própria Convenção. Todavia, como consequência do baixo nível de implementação de determinados órgãos, serviços e programas, não houve melhoria do atendimento protetivo especial ao público criança e adolescente em situação de risco, no nível desejado e necessitado. Isto decorreu de violações dos direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e da ainda baixa participação proativa desse segmento da população, na vida pública.

Em seminário recente promovido pelo Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente no Amazonas, com o tema “Orçamento Público: criança e adolescente” foi realizada uma avaliação sobre os avanços e desafios da sociedade civil, no controle e monitoramento do orçamento, oportunidade em que foi entrevistado oito representações estratégicas para dar opinião sobre a questão, correspondente aos seguintes segmentos do movimento social: conselho tutelar, pastoral da criança, juventude, associação de moradores,

entidade de atendimento direto, entidade de defesa de direitos, entidade de classe, instituição de ensino superior.

Conforme demonstrado no Quadro I, os dados sistematizados apresentaram o seguinte resultado:

QUADRO I

PARTICIPANTES NA FASE DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

FASE/ANO	PPA		LDO	LOA
	PERÍODO	Nº		
2001	2002-2005	2	-	-
2002	-	-	-	1
2003	-	-	-	2
2004	-	-	1	2
2005	2006-2009	6	3	3
2006	-	-	4	4
2007	-	-	6	6
2008	-	-	6	6

- a) Quanto à participação da fase de elaboração da proposta orçamentária no município de Manaus, apenas duas representações sinalizaram que nunca participaram de qualquer debate sobre o orçamento público e as seis que responderam positivamente, destacaram as seguintes fases:
- b) Quanto à forma de participação 50% responderam por meio de Audiências Públicas e debates e 50% somente debates sobre o tema em suas organizações.

- c) Se tem participado da fase de fiscalização para cobrar a execução do Orçamento Público, do total de representantes entrevistados 50% nunca exerceram o papel de fiscalizador e os demais 50% participaram de fases intercaladas, durante o período de 2000 a 2008, embora a incidência nesse processo tenha ocorrido somente a partir do ano de 2005.
- d) Com relação aos mecanismos utilizados para o exercício dessa fiscalização todas foram unânimes em destacar a Tribuna Popular, como o principal instrumento para influenciar o processo de fiscalização, acompanhando a prestação de conta do Prefeito mediante a articulação junto ao Parlamento Municipal.
- e) Na opinião de 75% dos entrevistados o exercício de participação social no controle orçamentário não tem sido eficaz, em razão da fragmentação dos movimentos sociais e a ausência de informação e sensibilização da comunidade sobre a importância da sua intervenção nesse processo.
- f) Com relação à prioridade no orçamento público para o segmento criança e adolescente, a opinião reflete o resultado da análise obtida no quadro orçamentário:

“O orçamento tem sido mínima, para a grandeza das demandas” (A.M)

“É mínimo o investimento na área da educação infantil, creches e combate ao trabalho infantil e enfrentamento a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes, ainda não é tratado com prioridade” (P.C)

“Prioridade Zero” (C.T)

“Se faz necessário a participação popular, o controle e fiscalização das verbas públicas destinada à infância e adolescência”. (E.D)

Finalmente, é importante destacar a compreensão que o movimento social apresenta sobre a destinação das verbas públicas, considerando o orçamento uma peça política, estratégica e que a intervenção deveria avançar para além da proposição de emendas. Na medida em que a sociedade entende que o orçamento público expressa opções políticas se faz necessário intervir de maneira mais efetiva em todo o processo, particularmente na elaboração e no monitoramento da sua execução.

4.3 – REFLEXÕES CRÍTICA

O processo orçamentário iniciado pelo Executivo dá ao prefeito a prerrogativa de elaboração de todos os instrumentos de gestão. Por outro lado, caberá à sociedade influenciar o processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA durante o período de discussão na Câmara Municipal, ainda que o Orçamento Participativo, por exemplo, possa ser outro momento de influência no processo orçamentário. É o momento em que os cidadãos, de forma organizada, têm a possibilidade de apresentar emendas, debater, expor suas opiniões, tirar dúvidas e fiscalizar a construção do PPA, da LDO e da LOA.

Mas para que a sociedade civil organizada seja parte ativa no processo de avaliação da implementação e da revisão anual do PPA e de seus programas e da elaboração da LDO e da LOA é preciso que o poder público, além de sistematizar as informações referentes à execução das respectivas Ações e do Plano de Avaliação dos Programas, adote mecanismos de participação no processo de avaliação destes últimos. O Poder Público tem o seu papel na efetivação do controle social. Ele pode induzir um intenso processo de

mobilização e debates, diálogos e articulações entre os diversos atores da sociedade civil organizada para a formulação e o encaminhamento de propostas a serem incorporadas aos instrumentos de gestão.

O importante é que esses mecanismos sejam capazes de agregar os diferentes interesses da sociedade e transformá-los em diretrizes da Administração Pública, os quais servirão de base para a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da equidade no município.

Para a implementação de políticas de equidade são necessários planejamento, recursos e uma constante avaliação ou monitoramento. O planejamento deve incidir não apenas sobre o desenho da política em questão, seja ela uma Ação ou um Programa, mas também sobre o orçamento. Desta forma, políticas de atenção integral aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes são prioritárias, portanto, devem obrigatoriamente estar inseridas no PPA e, conseqüentemente, na LDO e na LOA, para que se garantam recursos à sua execução, sejam eles provenientes de conta única ou dos fundos especiais.

Um dos grandes entraves, todavia, para a implementação de políticas referentes ao orçamento público, tem sido o contingenciamento de recursos. Muitas vezes o governo simplesmente deixa de liberar verbas previstas na lei orçamentária. Em outras situações, acaba depositando os montantes apenas nos últimos meses do ano, o que dificulta a execução de uma política planejada.

Na realidade, a contradição que se verifica entre o alcance das metas fiscais e os limites à realização de direitos pela cidadania revela a disjunção entre política econômica e política social. É preciso compreender, sobretudo, que uma das grandes políticas sociais é exatamente a política econômica. É ela que permite (ou inviabiliza) a geração de emprego, a distribuição de renda, a

redistribuição da riqueza, o crescimento econômico. Portanto, se a política econômica não estiver orientada ao combate à exclusão, à promoção da igualdade, às ações sociais só vai restar a possibilidade de “redução de danos”, adoção de medidas compensatórias para os segmentos em vulnerabilidade social, e não políticas emancipatórias, como, de fato, se almeja.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A partir desse estudo buscou-se o entendimento do orçamento criança e adolescente e provocando o surgimento de outros elementos para diagnosticar quem e quantas crianças e adolescentes têm sido beneficiadas pelos gastos públicos e defender a priorização dos recursos para a sua proteção e promoção social.

Esse exercício de cidadania pressupõe que a sociedade acompanhe e examine as ações governamentais, sobretudo, que conheça a forma como o dinheiro é aplicado. No caso os orçamentos são os instrumentos mais importantes em termos de gestão dos recursos públicos. Em razão de sua relevância, abrangência e capacidade de interferência na vida dos cidadãos, é fundamental a sociedade brasileira compreendê-lo em sua plenitude, inclusive os seus efeitos. No entanto, a peça e o ciclo orçamentário são inacessíveis à maioria da população, devido não só a sua formatação técnica, com uma linguagem desconhecida que impossibilita seu entendimento, assim como pela falta de mecanismos efetivos de participação da população na discussão das prioridades governamentais.

A ênfase na participação social é um dos aspectos mais importantes da Constituição Federal (CF), que apontou para um desenho de democratização do Estado na perspectiva de torná-lo público, reconhecendo os limites da democracia

representativa para responder as demandas sociais da complexa sociedade contemporânea.

Como fruto das lutas dos movimentos sociais assegurou-se na Carta Magna mecanismos de participação e de controle democrático das políticas públicas, buscando garantir a influência direta da população nas decisões políticas do país. A partir da regulamentação das diretrizes constitucionais, que passou a ser estruturados espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e conferências, visando à democratização do Estado brasileiro e o controle social.

Com o resultado desse estudo é possível verificar certa evolução nos mecanismos de participação. Desde a participação no processo de elaboração do Plano Plurianual – PPA, a partir do ano 2001 e a conseqüente participação na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a influência na elaboração da Lei Orçamentária Anual, que ao passar dos anos, em especial, a partir do ano 2005 o movimento se aglutina para intervir e incidir sobre a peça orçamentária do Orçamento Criança.

Para tanto, novos desafios se impõe, como a apropriação técnica e política deste instrumento de planejamento, bem como a luta pela implementação e/ou aprimoramento de mecanismos de co-gestão e de controle. A importância disso se dá pelo fato de que por meio dos orçamentos públicos é que a sociedade civil poderá visualizar, por exemplo, o quanto está planejado e o quanto foi executado na área da criança e do adolescente, em especial.

Na estrutura do poder público é preciso que haja a prioridade orçamentária e política para as questões básicas de saúde (vacinação, alimentação e nutrição) educação infantil (creche e pré-escola) e ensino

fundamental, o acesso aos espaços de cultura, esporte e lazer, atendimento especial nos casos de situação de risco pessoal e social. A importância da implementação da democracia participativa assegurada pela Constituição Federal, por intermédio de organismos como os conselhos de direitos, órgão de representação paritária responsável pela formulação e controle das políticas e ainda os conselhos tutelares escolhidos pela comunidade local, com a tarefa de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. São novos espaços cuja agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania.

Na esfera do movimento social, as tarefas continuam sendo muitas e variadas. Levar adiante as campanhas por mudanças institucionais e de comportamento social em relação à criança. Lutar por meio de organismos de defesa de direitos ou atendimento e continuar na atuação autônoma e colaboradora, fiscalizadora e crítica em relação às políticas públicas. 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 de clareza das políticas e recursos públicos empregados são algumas delas.

Ao lado dos demais segmentos da sociedade, os empresários também devem exercer o seu papel de responsabilidade social no sentido de estabelecer condições para que assegure a todas as crianças uma vida digna e saudável. A empresa considerada socialmente responsável ouve os interesses dos diferentes atores relacionados com o seu negócio (acionistas, funcionários/colaboradores, prestadores de serviços, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio ambiente) e consegue incorporá-los

ao planejamento de suas atividades. As empresas têm oportunidade de destinar 1% (um por cento) do imposto de renda devido como pessoa jurídica ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, assim como a pessoa física podem fazer as suas doações. Esse Fundo é gerenciado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. E a empresa que faz a destinação regular de recursos ao fundo, recebe um relatório informando como o onde os recursos foram aplicados, além de obter o abatimento em seu imposto de renda. Essa forma de acompanhamento incentiva o ciclo de participação e o sentimento de co-responsabilidade sobre as políticas públicas.

É preciso que as organizações de defesa dos direitos e atendimento às crianças, conselhos e lideranças, exerçam o seu poder incentivando as iniciativas empresariais e enquanto consumidores dando preferência a produtos e serviços de empresas comprometidas com a responsabilidade social. E mais, sejam capazes de promover o controle social dessas ações, desde a elaboração da proposta orçamentária à execução e aplicação correta dos gastos públicos em favor da criança e do adolescente. Uma forma de consolidar a proteção de direitos e a promoção de políticas públicas necessárias, contribuindo, assim, para a construção de uma nova sociedade para crianças, adolescentes e jovens, baseada no desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto – Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Trad. PUCCAMP. 2ª. Ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CORREIA, Maria Valéria Costa – Que controle social na política de assistência social? Serviço Social & Sociedade Nº 72. São Paulo: Cortez, 2002.

CUNHA, Ângela Câmara e outros. Política social do menor. In: V Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, São Paulo, dez. 1985.

GOMES, Antonio Carlos - Mais que uma Lei – Pequena introdução ao novo direito da Infância e da Juventude. São Paulo, Instituto Ayrton Senna, 1997.

GRAMSCI, Antonio - Obras escolhidas. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais, 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. Nota Técnica Nº 103, out/2005.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo - Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: Serviço Social & Sociedade nº 85, ano 2006.

KOSIK, K. – Dialética do concreto. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1976.

KRAMER, Sônia - A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce. 4ª. Edição. São Paulo: Cortez, 1992.

LAKATOS, Eva Maia e Marina de Andrade Marconi - Fundamentos da metodologia científica, São Paulo; Atlas, 2001;

LONJKINE, Jean - O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MENDES, E.G. - Legislação de “menores” na América Latina: Uma doutrina em situação irregular. Revista do Fórum DCA, v.1, 1993, p.14-19.

_____ & COSTA, A. C. G. - A doutrina da proteção integral da infância das Nações Unidas: das necessidades aos direitos. São Paulo: Malheiros Editoras, 1994.

MOTA, A. E. – O feitiço da ajuda: as determinações do serviço social na empresa. 3ª. Edição. São Paulo: Cortez, 1991.

NICOLAU, Maria Célia Correia. O Serviço Social na política de expansão do capital e integração social: uma análise da prática do assistente social no centro social urbano. João Pessoa: UFPB, 1984. Dissertação de Mestrado, 176 p.

O'DONNELL, Guilherme. Anotações par uma teoria do Estado. Revista de Cultura Política. São Paulo, CEDEC, Nºs 3 e 4, 1980-81.

PINHEIRO, Ângela. Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

POULANTZAS, Nicos – O Estado, o poder, o socialismo. Trad. Rita Lima. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1990.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Índice de Desenvolvimento Humano (ano base 2004), – PNDU/2006.

SÊDA, Edson. Construir o passado – ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

SOUZA, J. Gilberto Freyre e a singularidade cultural brasileira. Tempo Social, v.12, n.1, 2000.

SOUZA, Rosângela – Controle Social e cidadania. Serviço Social & Sociedade, nº 74. São Paulo: Cortez, Jan-2003, p.76.

UNICEF. O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento – A situação da Infância Brasileira, 2006.

UNICEF. Um mundo para as crianças: relatório da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a criança. As metas das Nações Unidas para o milênio. Nova Iorque: Nações Unidas, 2002.

VOLPI, Mário – Sem liberdade e sem direitos: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a Lei. S.P, 2001, p.37.

WANDERLEY, L. E. - Rumos da ordem pública no Brasil. A construção do público. São Paulo em Perspectiva, 1996.

WEIL, L. S. – Diagnóstico situacional d população infanto-juvenil no Município de Manaus. UFAM/FESPRODERE, 2005.

CARTILHAS / PERIÓDICOS

Atlas de Desenvolvimento Humano. Brasil, 2004;

De olho no Orçamento. INESC/UNICEF/FUNDAÇÃO ABRINQ. Outubro/2005;

Estatuto da criança e do Adolescente. Brasil Criança Urgente. Lei nº8.069/90, 1ª ED. SP: IBPS, 1990;

Guia de Atuação do Poder Legislativo Local em Matéria de Orçamento Público_ Homero de Souza Júnior_ Subsídio INESC, texto para reflexão e estudo; Brasília, setembro de 1996, ano IV, nº 29;

Orçamento e Fundo_ Fundo dos direitos da criança e do adolescente_ Brasília, dezembro de 2002; elaboração Grupo de Implementação do ECA;

PPA, Fundo da Infância e Declaração de Benefícios Fiscais_ realização Pró-conselho Brasil, Fevereiro de 2005;

Orçamento Municipal: A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução_ Elenaldo Celso Teixeira_ Subsídio INESC; Brasília, maio de 1996, ano IV, nº 28; Texto para reflexão e estudo;

Projeto_ ISSO Indicadores para uma Intervenção social sobre o Orçamento Público_ Celina Junqueira_ Subsídio texto para reflexão e estudo INESC; Brasília, agosto de 1995, ano III, nº 25;

LEIS

LOA/2005. Diário Oficial do Município – DOM Nº 1150, publicado em 30/12/2004

LOA/2006. Diário Oficial do Município – DOM Nº 1391, publicado em 30/12/2005

RELATÓRIOS

Relatório Anual de Acompanhamento - Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2005

Relatório de Execução Orçamentária/SICOF e SIAFEM/2005 (Dados preliminares)

Relatório CCON, CFIN e SIAFEM/2006 - Publicado no DOM nº 1651, 30/01/2007

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ANTUNES, Ricardo – “Neoliberalismo, trabalho e sindicatos”- 2ª ed. São Paulo, SP: Jinkings Editores Associados Ltda, 1998.

ARAÚJO, Pedro Bezerra - Conselho Tutelar, do papel para prática. São Paulo: Scartena, 1997.

BASBAUM, Leôncio – História e consciência Social – 2ª Edição:Global 1982.

BOBBIO, Norberto – A era dos direitos. Tradução de Carlos Coutinho. Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto – Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Trad. PUCCAMP. 2ª. Ed. Campinas: Papyrus, 1988.

Conselhos Populares e Participação Popular. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº34 – SP. Ed. Cortez, dez 1990 pg. 65-89.

CORREIA, Maria Valéria Costa – Que controle social na política de assistência social? Serviço Social & Sociedade Nº 72. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, J.F. Ordem médica e norma familiar. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

CUNHA, Ângela Câmara e outros. Política social do menor. In: V Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, São Paulo, dez. 1985.

FALEIROS, Vicente P. - A política social no estado capitalista: as funções da Previdência e da Assistência Social. SP: Cortez, 1982.

FAZENDA, Ivan - Metodologia da Pesquisa Educacional. 2ªED. Aumentada SP.Cortez 1991.

GENTILI, Pablo & Sader, Emir – “Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o “Estado democrático”- Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

GIACOMONI, J. – Orçamento público. 7 edição. São Paulo: Atlas, 1997.

GOMES, Antonio Carlos – Aventura pedagógica. São Paulo: Columbus Cultural Editora, 1990.

_____ – Mais que uma Lei – Pequena introdução ao novo direito da Infância e da Juventude. São Paulo, Instituto Airton Senna, 1997.

GRAMSCI, Antonio – Concepção dialética da história. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 9ª. Edição RJ: Editora Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, Antonio - Obras escolhidas. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais, 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS. Nota Técnica N. 103, out /2005.

JACOBI, Pedro - Movimentos Sociais e políticas públicas. SP – Cortez, 1993.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo - Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: Serviço Social & Sociedade nº 85, ano 2006.

KOSIK, K. – Dialética do concreto. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1976.

KRAMER, Sônia & Souza S. Jobim – Avanços, retrocessos e impasse da política de educação pré-escolar no Brasil. In: Revista Educação & Sociedade, nº 28. SP: Cortez, 1987: 12-30.

KRAMER, Sônia - A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce. 4ª. Edição. São Paulo: Cortez, 1992.

LAKATOS, Eva Maia e MARCONI, Marina de Andrade - Fundamentos de metodologia científica. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LONJKINE, Jean - O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MARX, K& Engels, F - Manifesto do Partido Comunista. Trad. Marco Aurélio Nogueira/Leandro Kandir, 5ª Ed. Petrópolis, Ed. Vozes, 1993.

MENDES, E.G. - Legislação de “menores” na América Latina: Uma doutrina em situação irregular. Revista do Fórum DCA, v.1, 1993, p.14-19.

_____ & COSTA, A. C. G. - A doutrina da proteção integral da infância das Nações Unidas: das necessidades aos direitos. São Paulo: Malheiros Editoras, 1994.

MOTA, A. E. – O feitiço da ajuda: as determinações do serviço social na empresa. 3ª. Edição. São Paulo: Cortez, 1991.

NICOLAU, Maria Célia Correia. O Serviço Social na política de expansão do capital e integração social: uma análise da prática do assistente social no centro social urbano. João Pessoa: UFPB, 1984. Dissertação de Mestrado, 176 p.

OFF, Claus – Trabalho e Sociedade. Problemas Estruturais e Perspectivas para o futuro da Sociedade do Trabalho. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1989.

O'DONNELL, Guilherme. Anotações para uma teoria do Estado. Revista de Cultura Política. São Paulo, CEDEC, N^{os} 3 e 4, 1980-81.

PINHEIRO, Ângela. Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

POULANTZAS, Nicos – O Estado, o poder, o socialismo. Trad. Rita Lima. 3^a. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1990.

RIZZINI, Irene - A criança e a Lei no Brasil: revisitando a história (1882-2000). Brasília, UNICEF; Rio de Janeiro, USU Ed. Universitária, 2000.

ROCHA, Paulo Eduardo (org.) - Políticas Públicas Sociais um novo olhar sobre o orçamento da União. 2^a edição, INESC Instituto de Estudos Socioeconômicos Brasília, novembro de 2001.

SÊDA, Edson. Construir o passado – ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

SILVA, Roberto – Os filhos do governo. São Paulo: Ática, 1997.

SILVA, Tânia Pereira – Direito da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

TEIXEIRA, Ana Cláudia & BALCÃO, Nilde (organizadores). Controle social do Orçamento Público_ PÓLIS Estudos, Formação e Assessoria em políticas sociais n^o 44, novembro de 2003.

TERRIEN, A.T.S. Trabalho docente: uma incursão no imaginário social brasileiro. São Paulo: EDUC, 1998.

UNICEF. O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento – A situação da Infância Brasileira 2006.

UNICEF. Um mundo para as crianças: relatório da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a criança. As metas das Nações Unidas para o milênio. Nova Iorque: Nações Unidas, 2002.

CARTILHAS / PERIÓDICOS

Atlas de Desenvolvimento Humano. Brasil, 2004.

De olho no Orçamento. INESC/UNICEF/FUNDAÇÃO ABRINQ. Outubro/2005.

Estatuto da criança e do Adolescente. Brasil Criança Urgente. Lei nº8.069/90, 1ª ED. SP: IBPS, 1990.

Guia de Atuação do Poder Legislativo Local em Matéria de Orçamento Público_ Homero de Souza Júnior_ Subsídio INESC, texto para reflexão e estudo; Brasília, setembro de 1996, ano IV, nº 29.

Orçamento e Fundo_ Fundo dos direitos da criança e do adolescente_ Brasília, dezembro de 2002; elaboração Grupo de Implementação do ECA.

PPA, Fundo da Infância e Declaração de Benefícios Fiscais_ realização Pró-conselho Brasil, Fevereiro de 2005.

Orçamento Municipal: A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução_ Elenaldo Celso Teixeira_ Subsídio INESC; Brasília, maio de 1996, ano IV, nº 28; Texto para reflexão e estudo.

Projeto_ ISSO Indicadores para uma Intervenção social sobre o Orçamento Público_ Celina Junqueira_ Subsídio texto para reflexão e estudo INESC; Brasília, agosto de 1995, ano III, nº 25.

LEIS

Constituição Federal – 1988.

Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº. 8.069/90.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – 2005;2006.

Lei do Plano Plurianual – Quadriênio 2002-2005.

Lei do Plano Plurianual – Quadriênio 2006-2009.

Lei Orçamentária Anual (LOA) – ANO 2005. Diário Oficial do Município – DOM Nº 1150, publicado em 30/12/2004.

Lei Orçamentária Anual (LOA) – ANO 2006. Diário Oficial do Município – DOM Nº 1391, publicado em 30/12/2005.

Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN)

RELATÓRIOS

Relatório Anual de Acompanhamento - Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2005

Relatório de Execução Orçamentária/SICOF e SIAFEM/2005 (Dados preliminares).

Relatório CCON, CFIN e SIAFEM/2006 - Publicado no DOM nº 1651, 30/01/2007.

ANEXO A

TABELA I

INDICADORES DA QUALIDADE DE VIDA

INDICADORES	1991	2000
1. Taxa de esperança de vida ao nascer	65,87 %	67,65 %
2. Taxa de fecundidade	3,04 %	2,55 %
3. Taxa de mulheres de 15 a 17 anos	7,37 %	12,14 %
4. Taxa de mulheres de 10 a 14 anos com filhos	-	0,59 %
5. Taxa de mortalidade (p/1000 nascido vivo)	43,21 %	28,73 %
6. Taxa de analfabetismo da população de 10 a 14 anos.	8,82 %	3,62 %
7. Taxa da população de 7 a 14 anos com mais de um ano de atraso escolar.	42,52 %	29,95 %
8. Taxa de analfabetismo da população de 15 a 17 anos.	3,90 %	1,56 %
9. Taxa da população de 15 a 17 anos que não freqüenta a escola.	31,09 %	18,80 %
10. Taxa de crianças pobres.	30,77 %	46,02 %
11. Taxa de crianças indigentes	10,68 %	22,64 %
12. Taxa de intensidade de pobreza	41,83 %	49,67 %
13. Taxa de intensidade de indigentes	52,07 %	59,35 %
14. Desigualdade de renda – 10% mais ricos/40% mais pobres.	18,80 %	30,81 %
15. Índice de Gini	0,57	0,64
16. IDH Municipal – Manaus	0,745	0,774
16. Composição de renda (per capita)	276,90	262,40

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano – Brasil, 2004.

ANEXO B

TABELA II
DESPESAS POR FUNÇÕES ESPECÍFICAS DA PREFEITURA
2005

FUNÇÃO	VALOR PREVISTO(R\$)	PERCENTUAL (%)
Legislativa	38.382.000	3,87
Essencial à Justiça	6.961.000	0,70
Administração	154.153.000	15,56
Segurança Pública	8.710.000	0,88
Assistência Social	56.513.000	5,70
Previdência Social	41.475.000	4,19
Saúde	168.000.000	16,95
Trabalho	6.440.000	0,65
Educação	277.493.000	28,0
Cultura	7.447.000	0,75
Direitos da Cidadania	720.000	0,07
Urbanismo	113.594.000	11,46
Habitação	3.254.000	0,33
Saneamento	8.500.000	0,86
Gestão Ambiental	9.761.000	0,99
Agricultura	9.480.000	0,96
Comércio e Serviços	17.283.000	1,74
Desporto e Lazer	9.180.000	0,93
Defesa Nacional	150.000	0,02
Encargos Especiais	52.467.000	5,29
Reserva de Contingência	1.000.000	0,10
TOTAL	990.963.000	100,0%

Fonte: Diário Oficial do Município – DOM Nº 1150, publicado em 30/12/2004

TABELA III
DESPESAS POR FUNÇÕES ESPECÍFICAS DA PREFEITURA 2006

FUNÇÃO	VALOR PROPOSTO (R\$)	PERCENTUAL (%)
Legislativa	42.212.000	3,20
Essencial à Justiça	9.715.000	0,74
Administração	139.717.000	10,58
Segurança Pública	9.930.000	0,75
Assistência Social	56.096.000	4,25
Saúde	240.000.000	18,17
Educação	334.094.000	25,29
Cultura	10.265.000	0,78
Trabalho	8.754.000	0,66
Urbanismo	251.747.000	19,05
Habitação	6.150.000	0,47
Saneamento	2.240.000	0,17
Desporto e Lazer	10.400.000	0,79
Gestão Ambiental	10.752.000	0,81
Ciência e Tecnologia	24.500.000	1,85
Agricultura	24.139.000	1,83
Comércio e Serviços	12.658.000	0,96
Defesa Nacional	70.000	-
Encargos Especiais	114.361.000	8,66
Reserva de Contingência	13.050.000	0,99
TOTAL	1.320.850.000	100,0%

Fonte: Diário Oficial do Município – DOM Nº 1391, publicado em 30/12/2005

TABELA IV

COMPARATIVO DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA 2005/2006

FUNÇÃO	PREVISTO 2005		PREVISTO 2006		VARIÇÃO 2005/2006
	VALOR	%	VALOR	%	
Legislativa	38.382.000	3,87	42.212.000	3,20	9,98
Essencial à Justiça	6.961.000	0,70	9.715.000	0,74	39,56
Administração	154.153.000	15,56	139.717.000	10,58	10,33
Segurança Pública	8.710.000	0,88	9.930.000	0,75	14,0
Assistência Social	56.513.000	5,70	56.096.000	4,25	-0,74
Previdência Social	41.475.000	4,19	-	-	-100,0
Saúde	168.000.000	16,95	240.000.000	18,17	42,86
Educação	277.493.000	28,00	334.094.000	25,29	20,40
Cultura	7.447.000	0,75	10.265.000	0,78	37,84
Direitos da Cidadania	720.000	0,07	-	-	-100,0
Trabalho	6.440.000	0,65	8.754.000	0,66	35,93
Urbanismo	113.594.000	11,46	251.747.000	19,05	121,62
Habitação	3.254.000	0,33	6.150.000	0,47	89,0
Saneamento	8.500.000	0,86	2.240.000	0,17	-279,46
Desporto e Lazer	9.180.000	0,93	10.400.000	0,79	12,20
Gestão Ambiental	9.761.000	0,99	10.752.000	0,81	10,15
Ciência e Tecnologia	-	-	24.500.000	1,85	100,0
Agricultura	9.480.000	0,96	24.139.000	1,83	154,63
Comércio e Serviços	17.283.000	1,74	12.658.000	0,96	-35,75
Defesa Nacional	150.000	0,02	70.000	-	-114,29
Encargos Especiais	52.467.000	5,29	114.361.000	8,66	117,97
Reserva de Contingência	1.000.000	0,10	13.050.000	0,99	1.205,0
TOTAL	990.963.000	100,0%	1.320.850.000	100,0%	33,29

TABELA V

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ANO 2005

FUNÇÃO	VALOR GASTO (R\$)	PERCENTUAL (%)
Legislativa	38.109	3,47
Essencial à Justiça	6.760	0,62
Administração	212.808	19,37
Segurança Pública	8.012	0,73
Assistência Social	48.654	4,43
Previdência Social	43.996	4,00
Saúde	191.836	17,46
Educação	302.772	27,55
Cultura	7.329	0,67
Trabalho	4.465	0,40
Urbanismo	135.183	12,30
Habitação	261	0,02
Saneamento	10.263	0,93
Desporto e Lazer	6.918	0,63
Gestão Ambiental	7.817	0,71
Ciência e Tecnologia	-	-
Agricultura	8.460	0,77
Comércio e Serviços	12.392	1,13
Defesa Nacional	7	-
Encargos Especiais	52.803	4,81
Reserva de Contingência	-	-
TOTAL	1.098.845	100,0%

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária/SICOF e SIAFEM/2005 (Dados preliminares)

TABELA VI
DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ANO 2006

FUNÇÃO	VALOR GASTO (R\$)	PERCENTUAL (%)
Legislativa	53.505	3,80
Essencial à Justiça	8.085	0,57
Administração	165.851	11,79
Segurança Pública	11.889	0,85
Assistência Social	52.931	3,76
Previdência Social	-	-
Saúde	273.547	19,44
Educação	358.735	25,50
Cultura	8.831	0,63
Trabalho	5.900	0,42
Urbanismo	316.823	22,53
Habitação	275	0,02
Saneamento	1.383	0,10
Desporto e Lazer	7.579	0,54
Gestão Ambiental	9.986	0,71
Ciência e Tecnologia	2.532	0,18
Agricultura	16.525	1,17
Comércio e Serviços	10.047	0,71
Defesa Nacional	14	-
Encargos Especiais	102.358	7,28
Reserva de Contingência	-	-
TOTAL	1.406.796	100,0%

Fonte: CCON, CFIN e SIAFEM/2006 - Publicado no DOM nº 1651, 30/01/2007

TABELA VII

COMPARATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – 2005/2006
(milhão)

FUNÇÃO	GASTO 2005		GASTO 2006		VARIÇÃO 2005/2006
	VALOR	%	VALOR	%	
Legislativa	38.109	3,47	53.505	3,80	40,40
Essencial à Justiça	6.760	0,62	8.085	0,57	19,60
Administração	212.808	19,37	165.851	11,79	-28,31
Segurança Pública	8.012	0,73	11.889	0,85	48,39
Assistência Social	48.654	4,43	52.931	3,76	8,79
Previdência Social	43.996	4,00	-	-	-100,0
Saúde	191.836	17,46	273.547	19,44	42,59
Educação	302.772	27,55	358.735	25,50	18,48
Cultura	7.329	0,67	8.831	0,63	20,49
Trabalho	4.465	0,40	5.900	0,42	32,14
Urbanismo	135.183	12,30	316.823	22,53	134,37
Habitação	261	0,02	275	0,02	5,36
Saneamento	10.263	0,93	1.383	0,10	-642,08
Desporto e Lazer	6.918	0,63	7.579	0,54	9,55
Gestão Ambiental	7.817	0,71	9.986	0,71	27,74
Ciência e Tecnologia	-	-	2.532	0,18	100,0
Agricultura	8.460	0,77	16.525	1,17	95,33
Comércio e Serviços	12.392	1,13	10.047	0,71	-23,34
Defesa Nacional	7	-	14	-	100,0
Encargos Especiais	52.803	4,81	102.358	7,28	93,85
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-
TOTAL	1.098.845	100,0%	1.406.796	100,0%	28,02

Fonte: CCON, CFIN e SIAFEM/2006 - Publicado no DOM nº 1651, 30/01/2007

TABELA VIII
COMPARATIVO ENTRE A PREVISÃO E EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA - EXERCÍCIO 2005

FUNÇÃO	PREVISÃO	GASTO	VARIAÇÃO	
			Diferença	%
Legislativa	38.382	38.109	-273	-0,72
Essencial à Justiça	6.961	6.760	-201	-2,97
Administração	154.153	212.808	58.655	38,05
Segurança Pública	8.710	8.012	-698	-8,71
Assistência Social	56.513	48.654	-7.859	-16,15
Previdência Social	41.475	43.996	2.521	6,08
Saúde	168.000	191.836	23.836	14,18
Educação	277.493	302.772	25.279	9,10
Cultura	7.447	7.329	-118	-1,61
Direitos da Cidadania	720		-720	-100
Trabalho	6.440	4.465	-1.975	-44,23
Urbanismo	113.594	135.183	21.589	19,00
Habitação	3.254	261	-2.993	1.146,7
Saneamento	8.500	10.263	1.763	20,74
Desporto e Lazer	9.180	6.918	-2.262	-32,70
Gestão Ambiental	9.761	7.817	-1.944	-24,87
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-
Agricultura	9.480	8.460	1.020	-12,06
Comércio e Serviços	17.283	12.392	-4.891	-39,47
Defesa Nacional	150	7	-143	-2.043,0
Encargos Especiais	52.467	52.803	336	0,64
Reserva de Contingência	1.000	-	-1.000	-100,0
TOTAL	990.963	1.098.845	107.882	10,89

TABELA IX
COMPARATIVO ENTRE A PREVISÃO E EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA - EXERCÍCIO 2006

FUNÇÃO	PREVISÃO	GASTO	VARIAÇÃO	
			Diferença	%
Legislativa	42.212	53.505	11.293	26,75
Essencial à Justiça	9.715	8.085	-1.630	-20,16
Administração	139.717	165.851	26.134	18,70
Segurança Pública	9.930	11.889	1.959	19,73
Assistência Social	56.096	52.931	-3.165	-5,98
Saúde	240.000	273.547	33.547	13,98
Educação	334.094	358.735	24.641	7,38
Cultura	10.265	8.831	-1.434	-16,24
Trabalho	8.754	5.900	-2.854	-48,37
Urbanismo	251.747	316.823	65.076	25,85
Habitação	6.150	275	-5.875	-2.136,3
Saneamento	2.240	1.383	-857	-61,97
Desporto e Lazer	10.400	7.579	-2.821	-37,22
Gestão Ambiental	10.752	9.986	-766	-7,67
Ciência e Tecnologia	24.500	2.532	-21.968	-867,61
Agricultura	24.139	16.525	-7.614	-46,08
Comércio e Serviços	12.658	10.047	-2.611	-25,99
Defesa Nacional	70	14	-56	-40,0
Encargos Especiais	114.361	102.358	-12.003	-11,73
Reserva de Contingência	13.050	-	-13.050	-100,0
TOTAL	1.320.850	1.406.796	85.946	6,5

TABELA X

**RECURSOS A SEREM APLICADOS EM ALGUMAS ÁREAS
IMPORTANTES PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Sub-Função	Valor Previsto 2005	Valor Proposto 2006	Varição (%) 2005/2006
Defesa Civil	5.890.000	1.340.000	-339,55
Assistência ao Idoso	3.186.000	3.471.000	8,95
Assist. Criança e Adolescente	8.201.000	16.444.000	100,5
Assistência Comunitária	8.650.000	44.852.000	418,52
Atenção Básica	10.578.000	11.804.000	11,59
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	122.334.000	50.608.000	-141,72
Suporte Profilático e Terapêutico	-	32.578.000	100,0
Vigilância Epidemiológica	3.038.000	13.837.000	355,46
Alimentação e Nutrição	23.035.000	60.000	-38.292,0
Empregabilidade	1.380.000	2.204.000	59,71
Fomento ao Trabalho	1.570.000	2.459.000	56,62
Ensino Fundamental	210.595.000	226.426.000	7,52
Educação Infantil	25.396.000	33.954.000	33,70
Educação de Jovens e Adultos	4.230.000	5.460.000	29,08
Educação Especial	6.775.000	9.585.000	85,76
Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	200.000	240.000	20,0
Difusão Cultural	4.382.000	6.980.000	59,29
Custódia e Reintegração Social	-	30.000	100,0
Direitos Individuais, Difusos e Coletivos	2.940.000	8.927.000	203,64
Infra-estrutura urbana	16.725.000	31.731.000	89,72
Serviços urbanos	96.649.000	81.172.000	-19,07
Transportes Coletivos Urbanos	-	1.570.000	100,0
Habitação Urbana	2.000.000	6.150.000	207,50
Saneamento Básico Urbano	8.500.000	2.240.000	-279,46
Preservação e Conservação Urbana	5.086.000	1.967.000	-158,57
Controle Ambiental	1.290.000	747.000	-72,69
Abastecimento	3.050.000	14.353.000	370,59
Desporto Comunitário	6.610.000	5.500.000	-20,18
Turismo	8.561.000	7.437.000	-13,13
TOTAL	590.851.000	624.126.000	5,63%

TABELA XI
RESUMO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA - 2005/2006
(milhares)

TITULO	VALOR JAN-DEZ/2005	VALOR JAN-DEZ/2006
RECEITA	1.197.672	1.350.520
Receitas Correntes	1.195.706	1.335.124
Receita Tributária	280.616	341.097
Receita de Contribuições	79.975	45.748
Receita Patrimonial	22.013	14.363
Receita Agropecuária	---	---
Receita Industrial	---	---
Receita de Serviços	3.689	3.906
Transferências Correntes	769.378	875.475
Outras Receitas Correntes	40.035	54.535
Receitas de Capital	1.966	15.396
Operações de Créditos	1	13.149
Alienação de Bens	327	47
Amortizações de Empréstimos	16	---
Transferências de Capital	1.622	2.200
Outras Receitas de Capital	---	---

TABELA XII
DADOS COMPARATIVOS ENTRE RECEITA E DESPESA
ANO 2005/2006
R\$ (milhares)

TITULO	ANO 2005	ANO 2006
Receita	1.197.672	1.350.520
Despesa	1.098.845	1.406.796
Saldo	98.827	-56.276

ANEXO C

A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Entrevista com representantes institucionais, pessoas e sociedade civil organizada

Representante: _____

1) Você tem participado da fase de elaboração da proposta orçamentária do seu Município? Sim () Não ().

Se sim, em que fase e ano?

PPA () - Ano: _____

LDO () - Ano: _____

LO () - Ano: _____

2) De que forma foi a sua participação?

() Audiências Públicas

() Debates

() Consultas Públicas

() Outros: (citar) _____

3) Você tem participado da fase de fiscalização para cobrar a execução do Orçamento Público? Sim () Não ()

Se sim, em que ano? _____

4) Quais os mecanismos utilizados para essa fiscalização no seu município?

a) Relatório bimestral do Prefeito?

b) Prestação de conta do Prefeito?

c) Comissão Popular de Fiscalização Permanente?

d) Conselhos Populares?

e) Fiscalização Popular?

f) Tribuna Popular?

g) Conselhos Municipais? Qual?

5) Na sua opinião exercício de participação social no controle orçamentário tem sido eficaz em seu município? Justifique a sua resposta.

6) Qual a sua opinião em relação a prioridade no orçamento público para o segmento criança e adolescente? _____
