

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUCIANA EVANGELISTA FERNANDES FRANCO

**ORÇAMENTO CRIANÇA ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: ENCONTROS E DESENCONTROS**

TERESINA

2017

LUCIANA EVANGELISTA FERNANDES FRANCO

**ORÇAMENTO CRIANÇA ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: ENCONTROS E DESENCONTROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira

TERESINA

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

F825o Franco, Luciana Evangelista Fernandes.
Orçamento criança adolescente e a política de assistência social no município de Teresina-PI: encontros e desencontros / Luciana Evangelista Fernandes Franco. – 2017.
142 f.
Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, 2017.
Orientação: Prof. Dra. Maria D’Alva Macedo Ferreira.
1. Orçamento Público. 2. Orçamento - Criança - Adolescente. 3. Política de Assistência Social. I. Título.

CDD 361.61

LUCIANA EVANGELISTA FERNANDES FRANCO

**ORÇAMENTO CRIANÇA ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: ENCONTROS E DESENCONTROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em 29/08/2017.

BANCA EXAMINADORA

Pro^a Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira
Universidade Federal do Piauí – UFPI

Prof^a Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva
Universidade Federal do Piauí – UFPI

Prof^a Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

DEPENDE DE NÓS

Ivan Lins

Depende de nós
Quem já foi ou ainda é criança
Que acredita ou tem esperança
Quem faz tudo pra um mundo melhor

Depende de nós
Que o circo esteja armado
Que o palhaço esteja engraçado
Que o riso esteja no ar
Sem que a gente precise sonhar

Que os ventos cantem nos galhos
Que as folhas bebam orvalhos
Que o sol descortine mais as manhãs

Depende de nós
Se este mundo ainda tem jeito
Apesar do que o homem tem feito
Se a vida sobreviverá

Depende de nós
Quem já foi ou ainda é criança
Que acredita ou tem esperança
Quem faz tudo para um mundo melhor

À minha família, o bem maior que possuo. Às crianças e aos adolescentes, pois serviram de inspiração, e ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/PI, por ter sido o território onde me encontrei com o objeto da pesquisa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força, determinação, paciência e oportunidades a mim concedidas, de chegar ao final desta jornada.

A minha família, pela paciência e compreensão, em especial, à Adriana Evangelista, que neste período supriu minhas ausências nos cuidados com minha mãe e com meu filho; ao meu esposo, Luís Carlos, pelo amor, apoio e incentivo; ao meu filho, Luís Felipe, pela torcida e por ter entendido minhas ausências.

A minha orientadora, professora doutora Maria D'Alva Macedo Ferreira, por confiar e me fazer acreditar em minha capacidade como pesquisadora, pelas contribuições valiosas, paciência e dedicação.

Aos professores Dr. Samuel Costa Filho e Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva pelos ensinamentos, subsídios, discussões teóricas e paciência no processo de construção desta dissertação, sem as bancas de qualificação este trabalho não seria possível.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, em especial, às professoras doutoras Simone Guimarães e Guiomar Passos, por apoiarem e estarem sempre à disposição do corpo discente, facilitando a caminhada.

Ao colegiado, pelos ensinamentos, a acolhida e a oportunidade de representar os estudantes.

Aos amigos que tornaram este período (2015-2017) mais especial, que nos deram força, que compartilharam experiências, conhecimentos e, acima de tudo, um pouco de si para a realização de sonhos como o mestrado e o SINESPP, evento que marcou nossa convivência.

À Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e aos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, por terem fornecido as informações e os documentos necessários à construção deste estudo.

A Prof^a Dr^a Rosilene França, Dr^a Mauricéia Lígia, Franciana Beleense, Iracilda Braga, Lucélia de Oliveira, Francisca Diana, Ir. Denise Alves e Valderéz Vieira pelos documentos fornecidos e/ou entrevistas concedidas.

A Layane e Francisca, secretárias do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela habitual disposição para acolher, ajudar e informar.

RESUMO

A presente dissertação propõe-se a analisar o Orçamento Criança Adolescente, no âmbito da Política de Assistência Social, no município de Teresina, objetivando perceber a prioridade dada ao público infanto-juvenil, a partir do orçamento, seguido da análise da execução do mesmo, entre os anos de 2010 a 2015. A pesquisa, de abordagem quali quantitativa, utilizou o método dialético para fundamentar a análise dos estudos bibliográficos e documental, sendo que os dados empíricos foram coletados na Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, no Conselho Municipal de Assistência Social, e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina, com entrevistas. Os resultados deste estudo indicaram que a criança e o adolescente estão contemplados no orçamento público, mas a execução orçamentária revelou que esses segmentos populacionais não são prioridade, tendo em vista a discrepância entre o orçado e o executado, a descontinuidade de algumas ações e a irrelevância de outras; no entanto, a própria Política de Assistência Social, em outras ações direcionadas a segmentos populacionais distintos, não consegue implementar a execução orçamentária do que foi planejado, denotando falta de habilidade no trato com a gestão financeira. O foco da Política voltou-se para os programas de transferência de renda, em detrimento dos demais serviços.

Palavras-chave: Orçamento público. Orçamento Criança Adolescente. Política de Assistência Social.

ABSTRACT

This dissertation proposes to analyze the Budget of Adolescent Children, within the scope of the Social Assistance Policy, in the municipality of Teresina, aiming to perceive the priority given to the children and youth public from the budget, followed by the analysis of the execution of the same, among the Years from 2010 to 2015. The research, using a qualitative approach, used the dialectical method to base the analysis of bibliographical and documentary studies, and the empirical data were collected at the Municipal Labor, Citizenship and Social Assistance Secretariat at the Municipal Council Of Social Assistance, and in the Municipal Council of the Rights of the Child and Adolescent of Teresina, with interviews. The results of this study indicated that children and adolescents are included in the public budget, but budget execution revealed that this population segment is not a priority, given the discrepancy between budgeted and executed, the discontinuity of some actions and the irrelevance of others , however, the Social Assistance Policy itself, in other actions directed to distinct population segments, can not implement the budgetary execution of what was planned, denoting a lack of ability to deal with financial management. The focus of the Policy has turned to income transfer programs, to the detriment of other services.

Keywords: Public budget. Child Teen Budget. Social AssistancePolicy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Comparação entre as legislações que antecederam a proteção integral e as posteriores – CF/88, ECA/90 e SUAS/2005	33
Quadro 2 -	Relação público vs privado	41
Quadro 3 -	Marcos da agenda infanto-juvenil no Brasil na fase dos direitos	46
Quadro 4 -	Teorias sobre as origens, a expansão e a crise do Estado de Bem-Estar Social	53
Quadro 5 -	Setores do Estado, formas de propriedade e de administração	67
Quadro 6 -	Comparativo entre PNAS e tipificação dos serviços socioassistenciais	74
Quadro 7 -	Competências de execução de serviços da PSE e PSE (média e alta complexidade) entre os entes federados	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	101
Tabela 2-	Gastos com implantação/manutenção dos Conselhos Tutelares em Teresina (PI)	104
Tabela 3 -	Despesas por função/subfunção (Assistência à Criança e ao Adolescente)	107
Tabela 4 -	Despesas por função/subfunção (Administração Geral, Pessoas com Deficiência, Assistência Comunitária, entre outras)	109
Tabela 5 -	Previsão orçamentária de gasto e valor liquidado das ações destinadas a crianças e adolescentes na SEMTCAS (valores em R\$, deflacionados pelo IPCA)	116

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO I –	Comparativo dos valores gastos com Assistência Social pela Prefeitura Municipal de Teresina - PMT e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS no de período 2008-2015	106
GRÁFICO II-	Despesas por Função/Subfunção	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fórmula do cálculo das taxas de cadastro e de condicionalidades do Programa Bolsa Família – PBF	88
Figura 2 - Blocos de Financiamento da Política de Assistência Social	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA	Ação Social Arquidiocesana
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CEF	Centro Educacional Feminino
CEIP	Centro Educacional de Internação Provisória
CEM	Centro Educacional Masculino
CIAC	Centros Integrados de Atendimento à Criança
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCAT	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débitos
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREFITO	Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional do Piauí
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FIES	Financiamento Estudantil do Ensino Superior
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCA	Orçamento Criança Adolescente
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OP	Orçamento Participativo
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoa com Deficiência
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PPA	Plano Plurianual
PRONAICA	Programa de Atendimento Integral à Criança
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Espacial
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesas
SAC	Serviço de Ação Continuada
SAM	Serviço Nacional de Assistência ao Menor
SEMCASPI	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
SEMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TAFE	Taxa de Frequência Escolar
UND	União Democrática Nacional
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: entre a legislação e a execução	22
2.1	Infância e adolescência: alguns recortes	22
2.2	A evolução histórica da legislação para crianças e adolescentes	28
2.3	Trajectoria das Políticas Públicas para crianças e adolescentes no Brasil	35
3	DO ESTADO PROVIDOR AO ESTADO DO CAPITAL FINANCEIRO: a construção do cenário brasileiro	49
3.1	Social Democracia e conquistas sociais vs Neoliberalismo	49
3.2	O avanço do neoliberalismo no Brasil, a reforma do Estado e a nova gestão do setor público	62
4	ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ORÇAMENTO CRIANÇA ADOLESCENTE EM TERESINA-PI	70
4.1	A Assistência Social no contexto neoliberal	70
4.2	Do contexto nacional à realidade local, como está organizada a Assistência Social?	72
4.3	Compreendendo o orçamento público e o financiamento da Assistência Social	89
4.4	O Orçamento Criança Adolescente (OCA) em Teresina-PI	97
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS	126
	APÊNDICES	132
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista com os presidentes dos conselhos	133
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista com gestores	134
	ANEXOS	135
	ANEXO A - Organograma da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social – SEMTCAS	136
	ANEXO B - Contas Correntes anteriores à Portaria 113/2015	137
	ANEXO C - OCA/2015	138

1. INTRODUÇÃO

Por mais que os avanços na legislação, na tecnologia e na comunicação apontem rumos salutareos para as relações sociais, para a gestão de serviços e a concretização de uma infância e adolescência cidadã, ainda se percebe o distanciamento entre o legislado e o executado, tendo em vista a realidade inerte, degradante e aquém do desejado para as crianças e os adolescentes brasileiros, que vivem em situação de vulnerabilidade, decorrente da pobreza e de outras violências a que são submetidos.

Conforme o art. 227 da Constituição Federal de 1988:

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

Aferir a concretização da absoluta prioridade, entre outras coisas, é também investigar o orçamento destinado aos programas, projetos, serviços e benefícios voltados à criança e ao adolescente. O Orçamento Criança Adolescente (OCA) é resultado de uma metodologia de seleção, agrupamento e consolidação de informações constantes do orçamento público da saúde, educação e assistência social, visando expor quanto um ente federativo investe¹ na promoção e no desenvolvimento da criança e do adolescente. É com base nesse “orçamento” e nas peças orçamentárias como a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA), o Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), somadas ao Relatório de Gestão Municipal da Assistência Social e ao Relatório de Execução Financeira da Prefeitura Municipal de Teresina (PI), que se propõe o desenvolvimento da pesquisa acerca dos programas, projetos, serviços e benefícios que perpassam a Política de Assistência Social e visam alcançar crianças e adolescentes, especificamente do município de Teresina-PI.

A proposta de analisar o Orçamento Criança Adolescente (OCA) adveio de dois aspectos básicos: o primeiro refere-se às mudanças imprimidas ao cofinanciamento dos programas, projetos, serviços e benefícios na política de Assistência Social, com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como aos critérios de partilha do referido cofinanciamento; o segundo aspecto motivador é resultado da experiência vivenciada, enquanto presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que

¹ Entenda-se aqui por investimento todo gasto ou aplicação de recursos em programas, projetos, serviços e benefícios destinados à crianças e adolescentes.

possibilitou contato com a realidade dos municípios do estado do Piauí e com a elaboração do Plano Decenal, que traz em seu bojo diretrizes e ações para promoção, proteção e defesa de crianças e adolescentes, o que potencializou as discussões na área e o interesse em desvendar como se dá o percurso entre o que é planejado, a partir dessas necessidades específicas (crianças e adolescentes), e a inserção desse plano no orçamento da política de Assistência Social.

Nesse sentido, como objeto de estudo, analisa-se o Orçamento Criança Adolescente (OCA), especificamente no âmbito da política de Assistência Social, no município de Teresina, visando conferir o que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) apresentam como absoluta prioridade, e como a gestão municipal implementa esta prerrogativa constitucional na direção da garantia dos direitos previstos para esse segmento social. Foi utilizada uma abordagem qualiquantitativa e o método dialético para fundamentar a análise dos estudos bibliográficos e documental.

A pesquisa compreendeu a cidade de Teresina, tendo em vista ser esse um município de grande porte, que além de demandar da gestão da política de Assistência Social um esforço maior, no sentido de responder às necessidades específicas das crianças e dos adolescentes, trata-se de um município contemplado com o selo Prefeito Amigo da Criança (Fundação Abrinq), e para o recebimento de tal comenda, exige a elaboração do Orçamento Criança Adolescente (OCA), bem como o desenvolvimento de políticas para a criança e o adolescente, de forma articulada, intersetorial e participativa.

O OCA é uma das atividades do Projeto de Olho no Orçamento Criança (POC), uma iniciativa da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O Projeto de Olho no Orçamento Criança (POC) tem como objetivo principal atuar para que o Poder Público dê prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público. Nesse sentido, o projeto propõe ações que procuram influenciar a gestão do processo orçamentário, viabilizando o monitoramento das ações para a criança e o adolescente e a publicização de sua execução, e fornece, ainda, subsídios para a formulação de estratégias que venham a fortalecer o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e a implementação de políticas públicas.

O município é convidado a aderir à proposta e a formar uma comissão intersetorial de elaboração do referido orçamento. São realizadas capacitações, no intuito de explicar e otimizar o processo de coleta de dados, que acontecem (capacitações) de forma articulada em várias secretarias do município (Saúde, Educação, Assistência Social, Administração,

Planejamento e Orçamento). Entre as diretrizes do Programa de Olho no Orçamento Criança, constam a criação de instrumentais que permitam monitorar o planejamento e a execução orçamentária nas secretarias de saúde, educação e assistência social, no âmbito das ações direcionadas à infância e à adolescência no município; o incentivo ao monitoramento do orçamento público voltado a crianças e adolescentes em âmbito local, e para que os governos priorizem recursos crescentes para esse segmento populacional; a ampla divulgação de informações relativas ao planejamento e à execução dos recursos destinados à infância e à adolescência realizados pelo município; e a priorização das ações voltadas para crianças e adolescentes, pelas organizações públicas.

Vale ressaltar que esta pesquisa não se limitou à peça do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) produzido pelo município de Teresina. Além da pesquisa bibliográfica, foi necessário aprofundar o estudo de documentos como as peças orçamentárias (LDO, PPA, QDD e LOA) e os Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS) e de Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de Teresina. Para contribuir com a elucidação do processo de construção dessas peças e a execução das mesmas, realizou-se entrevista com cinco gestores da política de Assistência Social (as gerentes da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, de Gestão do SUAS, a responsável pela Gestão dos Fundos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Secretária Municipal de Assistência Social) e com as presidentes dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina (CMDCAT), por estarem em setores estratégicos da gestão da Política de Assistência Social e terem a oportunidade de participar do processo de construção do orçamento, bem como de execução do mesmo.

No intuito de otimizar o trabalho, foi utilizado como referência o período de 2010 a 2015, para estudo e análise a respeito do recurso orçado e executado nos programas, projetos, serviços e benefícios pela Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social de Teresina (SEMTCAS). Esse período compreende a implementação do Plano Plurianual de 2010 a 2013 e acrescenta dois anos do planejamento seguinte (PPA 2014/2017), incluindo, assim, os anos da edição do OCA/2015.

Alguns valores apresentados dos orçamentos pesquisados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que significa que foi eliminado dos valores monetários nominais o efeito da inflação, de modo que seja possível comparar valores ao longo do tempo e identificar um valor real, que está relacionado ao poder de compra da moeda.

A problematização do objeto de estudo da pesquisa em tela envolveu os seguintes questionamentos: O que influencia no processo de elaboração do orçamento público nos municípios? Que influências afetam a gestão dos recursos? Qual o valor do repasse feito para Assistência Social? Que montante de recurso é destinado pela Política de Assistência Social para o atendimento de crianças e adolescentes? O que o município tem de recursos próprios? Qual o valor do cofinanciamento da União e do estado? Qual a efetividade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Para desenvolver o trabalho, o mesmo foi dividido em capítulos, que após a introdução apresenta, no segundo capítulo, a base conceitual para criança e adolescente, bem como define infância e adolescência; segue apresentando a história da legislação para crianças e adolescentes, no Brasil, indicando até mesmo as divergências com a legislação da Política de Assistência Social, e retrata, ainda, a trajetória das políticas para a infância e a adolescência. Para tanto, são trabalhadas concepções de autores como Ariès (2014), Rizzini e Pilotti (2011), Priore (2013), Faleiros (2011), dentre outros. Nesse capítulo, há intenção de evidenciar todo o percurso vivido por crianças e adolescentes, para se alcançar o entendimento de sujeitos de direitos, de pessoa em situação de desenvolvimento.

O terceiro capítulo apresenta o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, cenário que viabilizou a conquista dos direitos sociais, a implementação das políticas sociais, e os mais diferentes contextos do Estado Provedor. Expõe sobre a crise econômica que sabotou essa realidade e fomentou o surgimento do neoliberalismo e, com ele, uma forte ideologia de minimização do papel do Estado. Tendo em vista que o cenário que acolhe a construção do orçamento público passa pela lógica dos interesses do Estado, se provedor ou mínimo, é essencial compreender como essa realidade se concretiza no Brasil, como a reforma do Estado acontece e o novo papel do Estado diante da administração gerencial. Para essa análise, os teóricos mais estudados foram Harvey (2008), Bresser Pereira (2006), Dardot e Laval (2016), Souza Filho (2011), Kerstenetzky (2012) e Faria (1998).

O quarto capítulo, com o título: Assistência Social e o Orçamento Criança Adolescente em Teresina, traz uma reflexão sobre a Política de Assistência Social no contexto neoliberal, mostra a realidade dos programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito nacional e local, no intuito de expor o novo desenho da Política; em seguida, passa a trabalhar o orçamento, primeiro na política de assistência social, para, em seguida, realizar a análise do OCA no município de Teresina, no âmbito da Assistência Social, objetivando verificar a prioridade ou não de crianças e adolescentes neste espaço (orçamento) que impulsiona a realização de cada ação planejada para esse público-alvo. Entre os autores que mais

contribuíram com essa análise, temos Salvador (2010), Boschetti (2003), Nogueira (2011) e Sposati (2015).

Com o estudo do Orçamento Criança Adolescente no âmbito da Política de Assistência Social no município de Teresina, pretende-se evidenciar o processo de construção do orçamento e a execução do mesmo, mais especificamente das ações destinadas a atender o público infanto-juvenil. Esperamos, ainda, que o presente trabalho possa contribuir, de forma concreta, para que tanto a sociedade civil quanto o governo tenham a oportunidade de refletir sobre a importância do orçamento para a execução da Política de Assistência Social, bem como a importância dos resultados da gestão para a construção do próximo orçamento, no intuito de que esse ciclo possa vir a contribuir no aprimoramento da gestão da Política de Assistência Social e potencializar, principalmente, as ações que priorizam o atendimento de crianças e adolescentes.

2. POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: entre a legislação e a execução

Crianças e adolescentes sempre existiram, mas o significado dessas palavras, usadas para nomeá-los, altera-se conforme o contexto histórico de diferentes épocas e culturas. Para fins deste trabalho, um resgate dessas concepções é critério para a compreensão do que hoje é definido como criança e adolescente, bem como o que se entende como infância e adolescência. A responsabilidade de falar por eles, de resolver para eles, de incluí-los ou não, é reflexo dessas compreensões.

A trajetória para se chegar ao entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos que devem ser alvos de direitos, e prioridade absoluta, foi longa e cheia de contradições. Aliás, convém salientar que ainda não há uma compreensão única a esse respeito, e, no Brasil, a necessidade de resguardar crianças e adolescentes despertou a necessidade de se criarem leis que resguardassem seus direitos. No entanto, estas mesmas leis não se fazem presentes em muitos lares, e nem mesmo no cotidiano de profissionais encarregados de zelar por estas conquistas. Essa situação não acontece só no Brasil, mas também em diversos outros países, desde os mais pobres até os mais ricos.

O conhecimento do significado da infância e da adolescência, em tempos e culturas distintas, a legislação de ontem e de hoje, e as políticas sociais voltadas para esse público possibilitará enxergar com nitidez a atual conjuntura e o alcance do que fora legislado no Brasil.

2.1 Infância e adolescência: alguns recortes

As expressões criança e adolescente revelam a perspectiva da pessoa, do sujeito, do indivíduo. Já infância e adolescência ressaltam o tempo em que essas pessoas se constituem e constroem suas histórias. Etimologicamente, “a palavra infância vem do latim *in* (não) e *fans* (fala), ou seja, período em que o ser humano não tem a faculdade da fala, apresentando dificuldade de se exprimir”; adolescência vem do latim *adolescere* (crescer), e traz questões de ordem biológica, psicológica e social; significa crescer, desenvolver-se, tornar-se jovem (NETTO, 1976, p.1).

Partindo de uma abordagem cronológica a respeito das concepções de criança e adolescente e da história social da infância e da adolescência no Brasil, chegaremos a uma melhor compreensão da realidade das políticas voltadas para esse público no Brasil, dos

valores aplicados para a execução das mesmas e, sobretudo, da conjuntura econômica, política e social que cerca esses entendimentos.

A história da criança e do adolescente está atrelada à história da família; bem como a concepção de infância e adolescência passa necessariamente por esse *locus*. Todavia, a família nem sempre teve um papel fundamental no desenvolvimento afetivo, social e intelectual de suas crianças e adolescentes. O abandono dos filhos é uma constante nessa história.

Ariès (2014) afirma que até o século XII “a arte medieval desconhecia a infância, ou não tentava representá-la”. A descoberta da infância deu-se no século XIII, mas só nos séculos XVI e XVII, período marcado pela redefinição de papéis sociais e por uma nova estruturação familiar, é que os sinais do desenvolvimento de crianças e adolescentes tornaram-se significativos (ARIÈS, 2014, p. 17 e 28).

Nos séculos XV e XVI, as crianças eram enviadas para outras famílias, a fim de aprenderem um ofício e serem educadas. As escolas eram poucas e confiadas a religiosos. Nesse período, em torno dos sete anos a criança deixava sua família, que não tinha o caráter sentimental que apresenta hoje.

A família era uma realidade moral e social, mais do que sentimental. No caso das famílias muito pobres, ela não correspondia a nada, além da instalação material do casal no seio de um meio mais amplo, a aldeia, a fazenda, o pátio ou a “casa” dos amos e dos senhores, onde esses pobres passavam mais tempo do que em sua própria casa (às vezes nem ao menos tinham uma casa, eram vagabundos sem eira nem beira, verdadeiros mendigos). Nos meios mais ricos, a família se confundia com a propriedade do patrimônio, a honra do nome. A família quase não existia sentimentalmente entre os pobres, e quando havia riqueza e ambição, o sentimento se inspirava no mesmo sentimento provocado pelas antigas relações de linhagem (ARIÈS, 2014, p. 158-159).

A distância entre as famílias e as crianças definia a pouca importância dessas na sociedade da época. Somente no século XVII é que se percebia um sentimento mais próximo daquele encontrado nas relações atuais. No entanto, nesse mesmo período, muitas crianças (de famílias abastadas) deixavam seus lares para estudar em escolas que funcionavam em regime de internato, devido à distância e ao pouco número de escolas (ARIÈS, 2014).

No século XVIII, a mudança no comportamento da família é percebida quando essa mantém uma certa distância da sociedade, não permitindo tantas interferências no âmbito da vida particular, o que implicará em mudanças na própria organização da casa, que passou a assegurar a independência dos cômodos e a demonstrar uma preocupação de defesa contra o mundo (ARIÈS, 2014, p. 184-185). Outra observação necessária é a relação entre o sentimento de infância e a higiene, a preocupação com a saúde das crianças, o que denotava

uma maior aproximação entre pais e filhos, e o cuidado para com os mesmos. Vale lembrar que nesse período, “a adolescência era confundida com a infância” (ARIÈS, 2014, p. 10), ou seja, esses cuidados se estendiam e alcançavam até os adolescentes. Ainda era uma preocupação, nesse mesmo período (século XVIII), a educação. As famílias mais abastadas contratavam preceptores, que cuidavam da educação das crianças, pois reconheciam sua importância (ARIÈS, 2014, p. 187).

O século XIX caracterizou-se pela expansão e consolidação do capitalismo nos países centrais, o que influenciou países periféricos como o Brasil. Nessa mesma época, também houve mudanças quanto à concepção de infância, que passou a ser o centro das atenções, e apontou para a necessidade de cuidados e de proteção da família. Entretanto, essas mudanças não alcançavam todas as famílias, eram restritas aos nobres, burgueses, aos artesãos e lavradores ricos. No início do século XIX, a população mais pobre, que era a mais numerosa, “vivia como as famílias medievais, com as crianças afastadas da casa dos pais” (ARIÈS, 2014, p. 189).

No Brasil, a representação da infância também foi sendo modificada a passos lentos. Apesar de conquistas como a Lei do Ventre Livre (1871), que garantia a liberdade aos filhos das escravas, ainda era enorme a distância entre ser criança negra “livre” e ser criança branca, tendo em vista que aquela ainda permanecia sob o jugo do senhor de escravos, até completar os 21 anos de idade. Entre as conquistas deste século XIX, destacam-se as relacionadas à saúde e à higienização, tendo em vista a preservação da vida de crianças e adolescentes.

No início do século XX, a criança e o adolescente passaram a ser vistos como possíveis reprodutores de capital. As crianças abandonadas ou, como eram definidos pela classe dominante, crianças e adolescentes sem senso moral, predispostos à criminalidade, à vingança e à cólera, precisavam ter recuperadas sua integridade física e moral, e o mecanismo utilizado era o trabalho, que na época era tido como elemento reabilitador, educador e disciplinador (SANTOS, 2007).

Entre as conquistas do século XX, podem ser apontadas leis como a Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1959, a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança, em 1989, entre outras. No Brasil, antes da Constituição de 1988 (que também foi um marco nas conquistas nacionais), já existiam movimentos sociais em busca da defesa, promoção e proteção de crianças e adolescentes, e políticas públicas que passaram a apresentar programas e projetos específicos para esse público.

A concepção de criança e adolescente passou a ter uma repercussão mais ampla e humana, como aponta o Princípio 6º da Declaração dos Direitos da Criança:

Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material; salvo circunstâncias excepcionais, a criança de tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e aquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959).

A responsabilidade de todos a favor de crianças e adolescentes, e a delimitação dos papéis entre a instituição familiar, a sociedade e o poder público potencializam o acolhimento socialmente mais justo para essa parcela da população, que no decorrer da história, por muitas vezes, foi esquecida ou marginalizada. O desafio lançado a partir dessa Declaração, é torná-la realidade comum em todos os continentes, alcançando famílias das mais variadas culturas e situação social, política e econômica.

Neste trabalho, dois entendimentos sobre criança e adolescente fazem-se necessários, tendo como território a ser estudado o Brasil. Primeiro aquele que se pretende, ou seja, o de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos que podem e devem emancipar-se de forma salutar, além de proporcionar a todos (família, sociedade, Nação) as conquistas resultantes de políticas públicas efetivas e das “oportunidades e direitos que lhes é peculiar, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990, p. 13). O segundo, aquele que existe, de fato, no trato das nossas crianças e adolescentes, com desrespeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, e negando sua condição de sujeitos de direitos, dada a prioridade das necessidades do capital. Existe uma realidade nas leis e outra na prática, inerente às situações sociais, econômicas e culturais, e às políticas sociais proporcionadas às famílias, e outras direcionadas às próprias crianças e aos adolescentes.

No período do povoamento do Brasil (1530) há relatos de crianças nas embarcações portuguesas, como grumetes ou pajens, como órfãs do Rei, ou como passageiros em companhia dos pais ou de algum parente. Nesse período, crianças e adolescentes já eram alvos do trabalho infanto-juvenil e da violência sexual, conforme se percebe no texto abaixo:

Em uma época em que meninas de 15 anos eram consideradas aptas para casar, e meninos de nove anos plenamente capacitados para o trabalho pesado, o cotidiano infantil a bordo das embarcações portuguesas era extremamente penoso para os pequeninos. Os meninos não eram ainda homens, mas eram tratados como se fossem, e ao mesmo tempo eram considerados pouco mais que animais cuja mão de

obra deveria ser explorada enquanto durasse sua vida útil. As meninas de 12 a 16 anos não eram ainda mulheres, mas em idade considerada casadoura pela Igreja Católica, eram caçadas e cobiçadas como se o fossem. Em meio ao mundo adulto, o universo infantil não tinha espaço: as crianças eram obrigadas a se adaptar ou perecer (PRIORE, 2013, p. 48).

Nessa triste realidade, ainda existem:

Outras crianças, menos afortunadas, quando não pereciam durante a viagem, enfrentavam a fome, a sede, a fadiga, os abusos sexuais, as humilhações e o sentimento de impotência diante de um mundo que não sendo o seu, tinha que ser assimilado independentemente de sua vontade. Combater o universo adulto desde o início seria tentar vencer uma batalha que já estava perdida (PRIORE, 2013, p. 49).

Nesse sentido, não havia uma concepção humanizada de criança e adolescente, dos próprios colonizadores, que foi difundida no Brasil, bem distanciada daquela que hoje se imagina para pessoas em situação de desenvolvimento. Vulneráveis a doenças e às violências, submetidos a trabalho forçado e vítimas de abuso sexual, elevando o número de mortes de crianças. As crianças índias encontradas na colônia eram, ainda, submetidas a uma catequese e disciplina europeia que violentava a cultura dos nativos, acarretando um distanciamento entre as gerações indígenas e uma aproximação da cultura importada pelos indígenas.

No período de escravização, os colonos também passaram a explorar a mão de obra dos negros vindos da África. No que tange às crianças negras, permaneceram o sofrimento e a injustiça, com suas mães sendo alugadas como amas de leite, amamentando várias outras crianças, comprometendo, assim, o alimento de seus próprios filhos, que morriam com facilidade. Aqueles que sobreviviam eram submetidos a uma jornada de trabalho dura, mesmo com toda fragilidade física das crianças. Conforme Rizzini e Pilotti (2011), mesmo após a Lei do Ventre Livre (1871), a criança escrava continuava sendo explorada, com os senhores de escravos exigindo o trabalho gratuito aos jovens na faixa etária de 14 a 21 anos, ou cobrando uma indenização do Estado por todos os gastos tidos com a criança escrava.

O que se percebe é um quadro de descaso para com a criança e o adolescente, e a situação de abandono de crianças, escravas ou não, que continuava sendo uma prática bastante frequente até meados do século XIX, no Brasil e em alguns países mais “civilizados” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 18).

Durante todo esse período, havia dificuldade para definir o que era ser criança, nessa época marcada pela instabilidade e permanente mobilidade populacional nos séculos de colonização. As expressões encontradas em documentos designavam criança como “meúdos”, “ingênuos”, “infantes”, com a infância mostrando um tempo sem maior personalidade. Nesse sentido:

É bom não esquecer que estas pequenas vidas estavam ligadas estreitamente à evolução do sistema econômico. A criança era a vítima preferida das crises frumentárias, das tensões sociais, das epidemias. As diferenças sociais acentuavam as distinções entre ricos e pobres; os últimos, sem dúvida, mais vulneráveis e adoentados (PRIORE, 2013, p. 88).

Esta realidade de exclusão social no Brasil, e no trato com crianças e adolescentes é uma constante desde o período colonial. Aqueles que detinham poder e bens (uma minoria) mandavam na maior parte da população, que dependia deles para ter trabalho, moradia e acesso às poucas políticas sociais que existiam. Priore (2013) reporta-se ainda às práticas e relações de educadores e médicos, na luta pela sobrevivência das crianças e na formação; no sentido de prepará-las para assumir responsabilidades, saem da infância para uma vida com responsabilidades de adulto.

Na época do Brasil Império, um episódio, em especial, revela a falta de qualquer sensibilidade dos adultos. Durante a guerra do Paraguai, foram enviadas inúmeras crianças e adolescentes, entre 9 e 16 anos, aos campos de batalha. Entre 1840 a 1870, o recrutamento era feito pelas Companhias de Aprendizes, primeira instituição no Brasil inteiramente pública, voltada para menores pobres que não pudessem permanecer sob a custódia dos hospitais, ou de responsáveis. Entre essas crianças e adolescentes estavam os enjeitados, os enviados pela polícia e os “voluntários”, matriculados pelos pais ou tutores (VENANCIO, 2013, p. 199).

Esse é apenas um exemplo rude e extremo de como eram tratados crianças e adolescentes, além de revelar o pouco caso para com a vida dos mesmos. Acrescente-se que esses viviam expostos ao rigor da chibata, a uma alimentação precária e a doenças como anemia, tuberculose e outras infecções.

No período de urbanização, com a industrialização e a chegada da mão de obra imigrante, ocorre uma transformação na vida social das cidades, principalmente nas duas primeiras décadas do período republicano. São Paulo, por exemplo, vivenciou uma verdadeira explosão demográfica, saindo de 30.000 habitantes para 286.000 nos anos de 1870 a 1907. O crescimento desigual e desordenado multiplicou os cortiços, e sem saneamento, as consequências vieram, como pestes e epidemias (SANTOS, 2013).

A violência urbana aumentou e, com ela, os mecanismos de repressão promoveram conflitos urbanos e agravaram as tensões sociais. Nessa realidade, “o menor de idade” cometia crimes como desordens, vadiagem, embriaguez, furto ou roubo, defloramentos, ferimentos e poucos homicídios. A maior incidência desses crimes ocorria nas cidades. Os juristas, buscando a origem do problema, afirmaram que “uma das causas do aumento espantoso da criminalidade nos grandes centros urbanos é a corrupção da infância”

(SANTOS, 2013, p. 214). Nesse período, a punição só acontecia aos maiores de 9 anos, quando havia o discernimento do “crime” cometido.

Até meados do século XX, no Brasil, crianças e adolescentes eram vistos como um problema, e apenas no final do referido século é que inúmeros movimentos sociais tentaram colocar a criança no campo dos direitos, e não no da assistência. Foi com a Constituição de 1988 que crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos enquanto sujeitos de direitos.

Diante da exposição histórica aqui apresentada, evidencia-se que o conceito do que seja criança e adolescente muda de acordo com o contexto político, econômico e social; no entanto, num cenário permeado de contradições, conseguiu-se chegar à concepção que se pretende, uma definição de criança e adolescente independente do lugar, da classe, cor e gênero; reconhecidos como sujeitos, com direitos fundamentais. A partir de então, vale conhecer o que nos reserva a legislação e as políticas públicas voltadas para essa população.

2.2 A evolução histórica da legislação para crianças e adolescentes no Brasil

A evolução histórica da legislação voltada para crianças e adolescente demonstra que a proteção e a promoção dos mesmos é um processo longo, e que por isso, ainda não está plenamente garantido. Em um longo período na história, crianças e adolescentes não foram vistos como pessoas com peculiaridades próprias da idade. De acordo com Leal (2007, p. 47), “o primeiro passo efetivo de respeito à alteridade da criança foi dado pela Declaração da Criança de 1924 e, em seguida, no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem”, que trata da maternidade e da infância, visando a proteção social para todas as crianças, independentemente de terem nascido no casamento ou fora dele.

Em 1959, foi aprovada a Declaração dos Direitos da Criança, com 10 (dez) princípios. Logo depois, em 1989, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança “apreendeu a criança como pessoa em devir, cidadão que tem direito a uma infância da qual é progressivamente desapossado” (RENAULT, 2002, p. 299, apud LEAL, 2007, p. 48). O reconhecimento dos direitos para a população infantil é um marco da “incontestável vitória da civilização e do direito sobre a barbárie e a opressão”, situação historicamente vivenciada por crianças do mundo inteiro (idem, 2007, p. 48).

No Brasil, antes da independência vigoravam as Ordenações do Reino de Portugal, consideradas primitivas e bárbaras. Logo após a independência, apenas o Código Criminal de 1830 compreendia toda a população: adultos e “menores de idade”. No que tange aos menores, cabe reforçar, conforme citado anteriormente, que apenas os maiores de 14 anos de

idade respondiam criminalmente (art. 10, §1º do Código Criminal de 1830), e os menores de quatorze anos que, com discernimento, cometeram crime (RIZZINI, 2011), ou seja, sabiam que o que estavam fazendo era errado.

Rizzini (2011, p. 100) acrescenta que “a tônica da legislação, nas primeiras décadas do Brasil Império que fazem menção à infância será em torno da preocupação com o recolhimento de crianças órfãs e expostas”, ou seja, institucionalizar “o problema” é “a solução” para os pobres do Brasil, para as famílias desajustadas, para a sociedade inerte, para o governo, sem procurar resolver a má distribuição de renda, a potencialização de políticas de educação, o incremento das ações de assistência social, enfim, o gasto com políticas sociais.

Nesse período, percebe-se que na legislação constavam normas relativas à administração das instituições privadas de cunho religioso e caritativo, o que fortalecia a relação público *vs* privado, no que tange ao atendimento de crianças e adolescentes, conforme textos de decretos a seguir:

O Decreto n. 407, de 23 de setembro de 1846. “Dispensando as Leis de amortização a favor do recolhimento de Santa Theresa da cidade São Paulo, e do Convento de Santa Theresa desta Corte.”

O Decreto n. 994, de 22 de setembro de 1858. “Concede não só ao Hospital de Misericórdia da Cidade de São João D’el Rei quatro loterias para o estabelecimento, e manutenção de hum Recolhimento de expostas, mas também huma loteria á Matriz da Villa de Oliveira”.

O decreto n. 3.283, de 28 de setembro de 1863, o que manda “observar o regulamento que com este baixa para a admissão de meninas pobres no Collegio das Macaubas” (RIZZINI, 2011, p. 101).

Dados que nos levam a refletir sobre a forma como o Estado conduz as políticas sociais e os serviços específicos para o público infante-juvenil. Os serviços eram executados pela Igreja, financiada com recursos dos cofres públicos, prática que ainda hoje acontece, questão que nos conduz à reflexão em torno das prioridades e da otimização, ou não, dos recursos dos fundos públicos. Tema que se fará presente nos próximos capítulos, destinados a analisar a gestão da política de assistência social e o próprio Orçamento Criança Adolescente (OCA).

Rizzini (2011, p. 101) apresenta uma citação de Aldrovando Fleury Correa (1928, p. 7), mostrando a prática jurídica no Império, afirmando que “o menor de dezasete anos estava sob o arbitrio do julgador, segundo o direito *commum* cujas normas eram dictadas pela Egreja”, demonstrando uma estreita relação entre Estado e Igreja, tanto no âmbito político como no jurídico.

Nesse período, outras leis/decretos que alcançavam crianças e adolescentes estavam relacionados à educação, regulamentavam o ensino primário e secundário, aos quais os pobres

também tinham acesso, muito embora houvesse exclusões legalizadas, via decreto, que proibiam a matrícula de meninos com doença contagiosa, dos não vacinados e dos escravos, ou seja, leis e políticas discriminatórias marcavam a conjuntura da época e atingiam com mais rigor as crianças e os adolescentes pobres no Brasil Império (RIZZINI, 2011, p. 102).

Mudanças no cenário político e social do Brasil deram-se, intensamente, nas duas últimas décadas do século XIX, com a abolição da escravatura, a reestruturação do trabalho livre e a proclamação da República. Entretanto, o público infanto-juvenil passou a ser alvo da atenção de muitos, devido à criminalidade urbana que, em parte, era atribuída aos “menores”, predominando a visão de crianças e adolescentes como “problema”. Nesse contexto, nasceu a primeira codificação exclusivamente voltada para tratar dos interesses desses, qual seja, o Código de Menores, sancionado em 1927.

Primeiro veio o Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926; no ano seguinte, no dia das crianças, o Decreto nº 17.943-A, com a redação de ambos trazendo como objeto e fim do Código os textos abaixo:

Art. 1º. O Governo consolidará as leis de assistência e proteção aos menores, adicionando-lhes os dispositivos constantes desta lei, adoptando as demais medidas necessarias á guarda, tutela, vigilancia, educação, preservação e reforma dos abandonados ou delinquentes, dando redação harmonica e adequada a essa consolidação, que será decretada como o Codigo de Menores (BRASIL, 1926).

Art. 1º. O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submetido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção previstas neste Codigo (BRASIL, 1927).

Os textos fazem alusão à pessoa menor de idade, no entanto, não generalizam, especificam as crianças e os adolescentes abandonados ou delinquentes, considerados em situação irregular, sendo marcadamente pejorativa a utilização dessa expressão “menor”, o que os distingue das crianças e dos adolescentes com “famílias estruturadas”, de boa índole, com melhores condições socioeconômicas – esses, sim, eram, literalmente, crianças.

É pertinente observar, conforme França (2015, p. 49), dois entendimentos nessa relação do Estado com a regulação da infância no Brasil: primeiro a judicialização da infância eivada de um cunho de autoridade, de comando e de vigilância; e, segundo, de ações assistencialistas vinculadas à ordem e à disciplina, que Volpi (2000) apontou como sendo um foco equivocado, exclusivamente para a área da assistência social; e Rizzini (2011, p. 112) reforça o debate afirmando que o país, inspirado no debate internacional, estava convencido da necessidade de “salvar a criança”, e nesse sentido, cria-se uma rede de medidas jurídico-sociais. Vale lembrar as palavras de Souza (2008, p. 68), quando afirmou que “a atuação do

Estado continuava tímida e sem projeção social, embora a legislação já imputasse a responsabilidade estatal na proteção dos direitos infanto-juvenis”.

Em 1940, mudanças no Código Penal foram indicando avanços na legislação. França (2015, p. 49) aponta o novo limite da imputabilidade penal, de 14 para 18 anos, e a substituição da categoria delinquente pela de infrator; no entanto, tudo ainda muito distante de uma realidade protetiva, acolhedora.

O Código de Menores de 1979 foi uma reforma legislativa que trouxe preceitos parecidos e objetivos quase inalterados em relação ao Código Mello Mattos (1927). Entre as modificações está a inclusão da vigilância de menores.

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial (BRASIL, 1979).

Nessa perspectiva, observa-se que mesmo após 52 anos a nova legislação não previa diferenciação legal entre criança, adolescente e jovem; a expressão “menor” ainda se referia àqueles em situação irregular, ou seja, permanecia a associação da menoridade à delinquência e a lei continuava a alcançar apenas as crianças e os adolescentes em situação de risco pessoal e social, não seguindo uma concepção ampliada de criança e adolescente, conforme já elaborado na Declaração sobre os Direitos da Criança (1959).

Cabe lembrar que a Declaração supramencionada reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, e inovou ao acrescentar direitos pertinentes a esse segmento populacional (crianças). Bobbio (1992, p. 35) afirma que “a Declaração dos Direitos da Criança apresenta o problema dos direitos da criança como uma especificação da solução

dada ao problema dos direitos do homem”, nesse sentido, versava um olhar para as necessidades específicas da população infanto-juvenil.

É perceptível que a legislação brasileira não acompanhou os preceitos da Declaração dos Direitos da Criança (1959), fato atribuído ao autoritarismo do regime governamental da época. No entanto, foi nesse mesmo período, final da década de 1970, que teve início o movimento social em defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, coincidindo com o processo de democratização do país, que culminou com a Constituição Federal de 1988.

Os maiores avanços relativos aos direitos de crianças e adolescentes tiveram os primeiros registros na Constituição de 1988, que trouxe a proteção integral como responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, com alcance ampliado para todas as crianças e adolescentes da nação, e prevendo punição para o abuso, a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Visando materializar o que a CF/88 preconiza, surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) que, seguindo os preceitos da Declaração dos Direitos da Criança (1959), reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e de prioridade absoluta. Contudo, vale lembrar que a normatização é imprescindível para a concretização dos direitos, mas, como já elucidado no tópico anterior, faz-se necessária uma mudança mais profunda quanto à forma como a criança e o adolescente são vistos, ao tempo em que a legislação é internalizada. Em uma nação com as dimensões geográficas do Brasil, esse processo torna-se lento, delicado, não acompanha o ritmo da palavra escrita (Lei) e que exige de cada cidadão(ã) uma mudança de hábito.

Dessa forma, as conquistas trazidas pelo ECA/90, através da doutrina da proteção integral, ainda não foram assimiladas pela sociedade em geral, o que compromete a execução das políticas públicas direcionadas a esse segmento populacional.

A priori, os avanços são necessários, pois além de tratarem da proteção integral, fazem uma distinção entre crianças e adolescentes (por faixa etária). Em seguida, os avanços reportam-se aos direitos fundamentais da pessoa humana, sem deixar de pontuar aqueles cabíveis à proteção integral demandada pelas especificidades da idade, de acordo com o Art. 4º do ECA/90,

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

Esse artigo evidencia a lacuna que existia no Código de Menores/1979, e que foi suprimida com o ECA/1990. Atribui a responsabilidade de efetivar os direitos de crianças e adolescentes à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público, com uma ressalva: com absoluta prioridade. Nesse sentido, entram em cena os serviços públicos, nos quais a precedência deve ser concedida ao público infante-juvenil. As políticas sociais públicas são chamadas a dar preferência a esse mesmo público, tanto na formulação quanto na execução das mesmas, e ainda na destinação de recursos públicos, visando à proteção à infância e à juventude.

Após o estudo inicial da concepção de criança e adolescente e do histórico da legislação atinente ao público infante-juvenil, é nítido o impacto dessa nova lei (ECA/1990) em uma nação que, até então, não enxergava crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos. A implementação do ECA/1990 tem exigido um compromisso cotidiano dos atores sociais envolvidos, no sentido de sensibilizar a família, e o sistema de garantia de direitos para materializar os direitos e deveres ali assegurados.

O quadro abaixo traz diferenças entre a situação da criança e do adolescente antes do ECA/1990 e após a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Rosilene França (2015, p. 56) fez adaptações e trouxe-nos “alguns traços dos aparatos normativos e suas inflexões na ação do Estado, notadamente na assistência social, na sua relação com outros órgãos governamentais, junto a crianças, a adolescentes e suas famílias”, para tanto, além dos Códigos de Menores (1927 e 1979), fundamentou-se na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005).

Quadro 1 - Comparação entre as legislações que antecederam a proteção integral e as posteriores CF/1988, ECA/1990, LOAS/1993 e SUAS/2005

Aspectos	Legislação anterior ao ECA	Legislação atual - ECA
Público-alvo	Delinquentes, infratores, pobres e abandonados	Crianças e adolescentes
Diretriz norteadora	Situação irregular	Proteção integral
Centralidade da ação	Judiciário	Política pública
Principais esferas de atuação	União/Estado	Município
Predominância das relações	Estatais	Participação da sociedade civil
Caracterização	Repressão	Proteção
Fundamento	Assistencialismo	Direito

Fluxo de serviços	Centralizado	Participativo
Organização	Hierárquica	Rede/sistema
Relações decisórias	Monocrática	Democrática
Estratégias	Repressão e controle	Proteção integral
Família	Decorrente do casamento	Entidade familiar/diversos modelos, inclusive a homoafetividade
Infância e adolescência	Menorismo	Sujeitos de direitos
Direitos	Restrição	Humanos, civis, políticos e sociais
Relação familiar	Disciplina e vigilância	Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários

Fonte: França (2015, p. 56-57).

O quadro exposto acima sintetiza o debate anterior em torno da legislação para crianças e adolescentes brasileiros, ao trazer características específicas dos Códigos de Menores (1927 e 1979) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), bem como introduz a discussão seguinte, em torno das políticas públicas para as crianças e os adolescentes, com ênfase na Política de Assistência Social. Abandona-se a doutrina menorista, que focava na situação irregular, atuando com ações assistencialistas e repressivas, e adere-se à doutrina da proteção integral, considerando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, entendendo a importância dos vínculos familiares e comunitários, bem como da participação da sociedade civil para auxiliar na elaboração de programas e projetos, e no controle social.

É necessário acrescentar aqui, antes de iniciar o próximo tópico, uma discussão trazida por Sposati (1994), que diz respeito a essa relação ECA e Política de Assistência Social. De início, vale lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente foi elaborado antes da Lei Orgânica da Assistência Social, o que comprometeu alguns entendimentos, como exemplo, tem-se a visão assistencialista que o ECA traz da própria política de assistência social.

Sposati (1994) aponta alguns gargalos entre essas legislações (LOAS e ECA). Um diz respeito ao caráter subalterno e desqualificador dado pelo ECA à política de assistência social, o que a discrimina/diferencia das demais políticas básicas. Deve-se levar em conta que “toda política social é política de atendimento, já que presta serviços, benefícios ou fornece subsídios para resolver/atender a uma necessidade” (SPOSATI, 1994, p. 106). Em sendo política básica, pressupõe ser igual para todos, mesmo com as particularidades intrínsecas ao público-alvo. Outro quesito a ser esclarecido é o do caráter supletivo atribuído à política de assistência social, como especifica o Art. 87 do ECA:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL/ECA,1990).

Em conformidade com Sposati (1994), percebe-se que o artigo, como um todo, dá à assistência social um sentido indesejável e até mesmo inferior. A necessidade de alinhar as legislações é indiscutível, pois em sendo a assistência social uma política social de direitos deve constar (no ECA) enquanto política de atendimento, ou seja, uma política pública, e conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, esses têm prioridade no atendimento. Sposati (1994) sugere a inserção do caráter complementar, ao invés de supletivo, tendo em vista a atuação transversal da mesma, que perpassa as demais políticas básicas, vigiando as exclusões. A autora sugere a redação para o inciso II do artigo supramencionado, conforme segue: “a política de assistência social, em caráter complementar, para aqueles que dela necessitem” (SPOSATI, 1994, p. 107). Nesse sentido, traz a assistência social como uma política pública e dá a ela um caráter complementar na parceria com as demais políticas de atendimento a estas mesmas crianças e adolescentes.

Apesar da relação de dependência e até mesmo cultural de como ou por quem a criança e o adolescente deveriam ser atendidos, e a política de Assistência Social, percebe-se que a legislação quis dar um norte diferente, no entanto, a história, os costumes, e até mesmo as necessidades inerentes a esse segmento populacional a conduzem ao mesmo berço.

Uma retrospectiva da ação do Estado no âmbito das políticas públicas (em especial da Assistência Social) frente ao público infanto-juvenil, reforçando o que foi trabalhado até então, a concepção de criança e adolescente, e a legislação que alcança esse público, é apresentado a seguir, visando detalhar e estreitar ao máximo o contato entre o que fora legislado, com o que fora executado.

2.3 Trajetória das Políticas Públicas para crianças e adolescentes no Brasil

Estado e Igreja, assim que iniciou a colonização detinham todo poder sobre os colonos, e sobre aqueles que vinham para habitar estas terras. Logo de início, os comandos ditavam que era necessário, conforme Arantes (2011, p. 162), isolar colono de indígenas, que os índios aderissem ao casamento monogâmico e oficializado pelo sacramento, que se vestissem como os brancos, que os meninos fossem separados dos adultos, e as mulheres dos homens e, ainda, que os pajés fossem desmoralizados, no intuito de retirar o comando que

possuíam sobre os índios. Era uma perspectiva de posse por inteiro, de imposição do jeito europeu e branco de ser, sem respeitar as pessoas e as culturas existentes.

No tocante a crianças e adolescentes, no período do Brasil Colônia, Arantes (2011, p. 162) trouxe informações que se destacam, como a da iniciativa do padre Manoel da Nóbrega, que criou, em 1551, casas de recolhimento para meninos, e outra para as índias. Essas ações devem-se à ideia de que, para educá-los, era necessário separá-los dos maus costumes e malícia dos pais, caso contrário, poderiam perder tudo que haviam ensinado. E por mais de duzentos anos os Jesuítas se responsabilizaram pela educação no Brasil, num formato impositivo, caritativo e assistencialista.

Fora os índios, os negros advindos da África também sofreram com a brutalidade da colonização no Brasil, que avançava até o alcance das crianças e dos adolescentes de ambas as raças. Além do tráfico negreiro, havia fazendas onde se criavam crianças, no intuito de explorá-las, posteriormente, na pecuária. A avidez pela posse da terra e de todos os bens que ela tinha, ou que podia produzir, alimentava o desejo de explorar sempre mais. É importante associar, desde o início, que o Estado delegou a outrem a responsabilidade sobre as crianças e os adolescentes.

Em 1755, de acordo com registros de Gomes (1991, apud RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 166), houve uma cisão entre Coroa e Igreja, que resultou na saída da Companhia de Jesus do território brasileiro.

Ainda no período colonial surgiram as primeiras rodas de exposto², primeiro em Salvador (1726), seguida do Rio de Janeiro (1738), e depois em Recife (1789), todas sob a responsabilidade das Santas Casas de Misericórdia, que não tinham recursos para mantê-las. Dados apresentados por Marcílio (2003, p. 56) afirmam que cinco anos após a fundação da Roda em Salvador (1731), o rei, sensibilizado com as dificuldades da Santa Casa, concedeu-lhe um subsídio anual de 400\$000rs (quatrocentos mil réis), para a criação dessas crianças (200\$000rs pagos com rendimento do açougue e 200\$000rs pela Fazenda Pública). A Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro contou com auxílio financeiro dos filantropos Romão de Mattos Duarte e Ignacio da Silva Medella, que contribuíram com 32:000\$000 cruzados e 10:465\$624 réis respectivamente, para a instalação da Roda. A partir de 1778, o Senado da

² Marcílio (2003, p. 56) conta-nos que as rodas de expostos surgiram na Idade Média, na Itália, com a aparição das confrarias de caridade, no século XII. O intuito era a realização das obras de misericórdia. Prestavam assistência aos pobres, aos peregrinos, aos doentes e aos expostos. Papa Inocêncio III, impressionado com o número de bebês encontrados mortos no Tibre, criou o Hospital de Santa Maria, in Saxia (1201-1204), e esse foi o primeiro hospital destinado a acolher as crianças abandonadas e assisti-las.

Câmara do Rio de Janeiro passou a contribuir com 800\$000 (oitocentos mil réis), anualmente, para as despesas com os expostos.

No Rio de Janeiro, de acordo com dados de Arantes (2011, p. 176), foi inaugurado, em 1740, o Recolhimento das Órfãs da Santa Casa da Misericórdia, a partir de doações no valor de 50.000 (cinquenta mil cruzados), feitas pelo capitão Francisco dos Santos e Marçal de Magalhães Lima.

Torna-se essencial salientar a dificuldade encontrada para o financiamento de serviços voltados para atender às necessidades de crianças e adolescentes. Desse modo, a lembrança de Boff (1999, p. 33) é premente, quando fala que “o cuidar é mais que um ato; é uma atitude. Portanto, abrange mais que um momento de atenção, de zelo e de desvelo. Representa uma atitude de ocupação, preocupação, de responsabilização e de envolvimento afetivo com o outro”. O que nos leva à reflexão: desde quando realmente cuidamos de nossas crianças e adolescentes?

Na educação, “o ensino ministrado pela caridade era o mínimo suficiente para a incorporação da criança nos postos mais baixos da hierarquia ocupacional”, além do mais, era preconceituoso, separavam os órfãos por categorias, como abandonados e desvalidos, órfão branco e de cor, filho legítimo e ilegítimo, o válido do inválido, o inocente e o vicioso (ARANTES, 2011, p. 182). E a reflexão proposta acima volta a incomodar aquelas pessoas mais lúcidas e educadas, resultado das atitudes e posturas que perduravam e que diminuía toda uma nação, todo um povo com potencial enorme de sucesso.

Em 1828, a infância e a juventude no Brasil foram marcadas por um processo de rejeição, como nos afirma Marcilio (2003, p. 62), quando a chamada “Lei dos Municípios abriu uma brecha para eximir algumas câmaras dessa pesada e incômoda obrigação”, a de assistir às crianças abandonadas. E nesse período, o público associou-se ao particular, pois as Santas Casas de Misericórdia passaram a receber subsídios das Assembleias Legislativas provinciais, e não mais das câmaras municipais, para prestar esse serviço ao Estado. Com essa iniciativa, percebe-se a assistência perdendo o caráter caritativo e assumindo uma faceta filantrópica³.

Em 1901 nasceu o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, inspirado no movimento médico-higienista, que começou a fazer o exame médico das nutrizes. O que salienta um marco histórico, logo nas primeiras décadas do século XX a

³ A filantropização do atendimento à criança evidencia uma relação simbiótica público/privado, articulada à questão do patrimonialismo do Estado brasileiro (FAORO, 1993, p. 29), significando a apropriação de um bem público de forma privada, colocando-se o setor público a serviço de interesses privados, com o favorecimento de verbas, cargos e privilégios em benefício privado (FALEIROS, 2011, p. 34).

criança pobre passa a ser alvo de políticas públicas, deixando de ser objeto apenas de caridade (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 180).

Havia uma sinalização de novos tempos, uma expectativa por mais democracia e mais justiça. Contudo, percebeu-se um século com dificuldades, decorrentes das famosas crises do capital, no cenário econômico, o que pressionou cada vez mais as famílias a “abandonarem” os filhos ou, explicando melhor e sendo mais coerente, fez com que se desmontasse a ordem de prioridades da família, tendo em vista a necessidade de sobreviver e a sobrevivência de suas próprias crianças e adolescentes, não lhes eram dadas condições/oportunidade de acompanhar os seus, dar a devida assistência.

Decorreu dessa realidade uma nova ordem de prioridades no atendimento social, ultrapassando o nível da filantropia privada e passando a ser vista como um problema de Estado. Importante se faz lembrar como eram vistos estas crianças e adolescentes abandonados, como delinquentes e criminosos, por isso, seguindo essa rota, políticas sociais e legislação específica surgiram no sentido de reprimir a delinquência e a criminalidade.

De acordo com Faleiros (2011, p. 36), “omissão, repressão e paternalismo são as dimensões que caracterizam a política para a infância pobre na conjuntura da Proclamação da República, decorrentes não só da visão liberal, mas da correção de forças com hegemonia do bloco oligárquico/exportador”. Diante dessa afirmação, percebe-se que mesmo com a mudança do regime político, com o novo século iniciando, as pessoas não alcançaram o patamar de civilidade que imaginamos que teriam. Como nos disse Passeti (2013, p. 344):

Sobreviver, entretanto, continuou sendo tarefa difícil para a maioria da população tanto no Império como na República. Mudanças sucessivas nos métodos de internação para crianças e jovens, deslocando-se dos orfanatos e internatos privados para a tutela do Estado, e depois retornando a particulares, praticamente deixaram inalteradas as condições de reprodução do abandono e da infração. Foi o tempo das filantropias e políticas sociais que valorizou, preferencialmente, a internação sem encontrar as soluções efetivas.

É pertinente lembrar que tanto as famílias pobres tinham dificuldade de manter seus filhos, quanto aqueles movidos pela caridade ou pela filantropia não tinham meios suficientes para fazê-lo. Em sendo assim, crianças e adolescentes viviam à deriva, sem políticas públicas que suprissem suas necessidades, e nem mesmo a “mão dos benfeitores” davam conta de fazê-lo.

No início do século XX, o que chama atenção é a exploração do trabalho infantil nos centros urbanos, e a chegada dos imigrantes italianos e espanhóis agravou mais ainda essa situação. O descaso governamental era percebido diante da apatia em torno do descumprimento do decreto nº 13.113, de 17 de janeiro de 1891, que proibia o trabalho de

crianças em máquinas em movimento e na faxina, e da repressão aos movimentos populares.

Num país de tradição escravocrata, as críticas à situação de vida das crianças (sem escola, com trabalho não regulamentado e regulamentos desrespeitados, habitando em condições desumanas) abriram frentes para reivindicações políticas de direitos e contestações às desigualdades (PASSETTI, 2013, p. 354).

Apesar do cenário de mudanças, percebe-se o enraizamento da concepção de criança e adolescente emanada do período colonial no Brasil. Logo, no início do século XX, a criança pobre ainda era vista como abandonada, e a ideia de integrá-la ao mercado de trabalho tinha o intuito de tirá-la da vida delinquencial e a intenção de educá-la; também trazia um objetivo anterior, que era o de inculcar-lhe a obediência. Como exemplo, têm-se as políticas de internação para as crianças e adolescentes abandonados e infratores, que traduziam a educação pelo medo.

Em 1902, foi criado o Instituto Disciplinar, seguido da Unidade Educacional Modelo e, por fim, a Colônia Correccional. Como traduz a nomenclatura, as atividades desenvolvidas eram repressivas e correccionais, visando moldar crianças e adolescentes infratores, pois atendiam pessoas de 09 a 21 anos de idade.

Ainda na educação, pode-se falar de diferentes modalidades de escola/ensino após a República. Entre elas, as Escolas de Aprendizes e Artífices que, criadas em 1909, eram mantidas pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, destinadas aos menos favorecidos (aos pobres), no intuito de garantir o mínimo de uma formação técnica e profissional. Em 1910, existiam 19 Escolas de Aprendizes e Artífices em todo o país, e atendiam a 1.248 alunos. Em 1926, foi criada, no Rio de Janeiro, a Escola de Reforma, uma opção para evitar que os adolescentes ficassem na prisão de adultos; e para as meninas, também foi criada a Escola Alfredo Pinto, que ficava sob a responsabilidade das irmãs do Bom Pastor. No ensino formal, registra-se, em 1918, uma oferta de vagas inferior à necessidade existente, pois só em São Paulo havia um déficit de 247.543 vagas, num universo de 480.164, ou seja, apenas 48,45% das crianças estavam frequentando a escola (FALEIROS, 2011, p. 48-49).

Fatos como esses revelam que longe de garantir a cidadania, o Estado republicano continuava a manter o trabalho infantil; não promovia a universalização dos direitos e das políticas sociais; mantinha relações clientelistas e coronelistas, deixando à margem a participação popular, e não viabilizava o trâmite legal de toda e qualquer gestão pública. A não intervenção do Estado na área social já denotava o predomínio da visão e ação liberal. De acordo com Faleiros (2011), com a ausência do Estado fica evidenciada a indiferença com que

eram tratados crianças e adolescentes, dando a sensação de que o país não havia construído nenhuma relação de cuidado recíproco entre o Estado e o público infanto-juvenil.

Corroborando com essa situação, Rivera (1990, p. 35) alerta para a dimensão do nosso pecado social com relação à tragédia da infância e da juventude empobrecidas do país em que “não existe sequer um bezerro abandonado”.

No 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, que aconteceu em 1920, a proteção social passou a ser alvo de discussão, bem como a regulamentação da assistência e proteção dos “menores abandonados” e “delinquentes” despertou interesse na sociedade; como resultado, tem-se a promulgação do Código de Menores, em 1927 (PEREZ; PASSONE, 2010; FALEIROS, 2011).

Sendo o Código de Menores que propaga a concepção de menores, numa analogia paradigmática com o Direito Penal, que se mostra, por si só, repressivo, vertical, opressivo e antipedagógico. Explicita-se tal relação na expressão menor em situação irregular. De acordo com Méndez (1993, p. 15 apud SAUT, 2007, p. 49-50):

[...] crianças e adolescentes quando abandonados ou quando vítimas de abusos ou de maus tratos, ou ainda se considerados infratores da lei penal e se “pertencentes aos setores mais débeis da sociedade constituem os sujeitos potenciais desta definição”, isto é, irregulares, de patologias sociais, de perigo à sociedade e, portanto, levando o Estado, em nome da sociedade, a construir, via legislação de 1927, os reformatórios para menores irregulares.

Na operacionalização da legislação, faz-se essencial o conhecimento da relação/articulação entre o privado e o estatal no atendimento às crianças e aos adolescentes, pois é significativa a interferência, no que tange aos conceitos/entendimentos, a valorização (ou não) da criança e do adolescente, e a supremacia do capital, frente à necessidade de proteção social (educação, saúde, assistência, entre outras). Segundo Faleiros (2011), essa relação do Estado com o setor privado acaba por tornar esse setor semioficial, o que impulsiona o Estado a buscar legitimação, por meio da troca de favores, da distribuição de verbas entre as instituições privadas, deixando as instituições públicas ao descaso.

Essa relação, por sua vez, não é de todo harmoniosa. Denúncias sobre desvio de verbas, e instituições recebendo *per capita* em quantidade superior ao número de crianças e adolescentes atendidos, comprometem o Estado e expõem a outra face desta articulação público/privado, deixando em evidência que a política central é a intermediação de verbas públicas.

Entre as mazelas pontuadas na relação público/privado, no que diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes, o quadro 2 apresenta:

Quadro 2 - Relação Público vs Privado

SITUAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS	PARTICIPAÇÃO DO ESTADO
Faltam prédios apropriados, sem higiene adequada, alimentação inadequada, ensino não ministrado de forma conveniente e utilização do trabalho infanto-juvenil dentro das instituições.	Irregularidade de pagamento das mensalidades das crianças e adolescentes internados por conta do Estado; atraso dos pagamentos e internação de menores sem contrato.

Fonte: Faleiros (2011, p. 61).

A situação demonstra a fragilidade dos contratos, a falta de compromisso de ambas as partes com o público-alvo (crianças e adolescentes), e uma certa cumplicidade entre os envolvidos, na falta de interesse de cada setor em particular. Desde o início, a realidade traduz a forma como foi conduzida a relação público/privado no Brasil, e que até hoje estampa os jornais com denúncias e fatos que envergonham o país, devido à perda de valores como honestidade, verdade, justiça, ética, entre outros.

O setor público organizou-se, no intuito de atender crianças, adolescentes e suas famílias, com o Conselho Nacional de Serviço Social (1938) – que decidia sobre as subvenções às entidades privadas, e estava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde; com o Departamento Nacional da Criança (1940) – articulava o atendimento às crianças, combinando serviços médicos com assistência privada; com o Serviço Nacional de Assistência ao Menor (SAM, 1941) – a quem cabia orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores, para fins de internação e ajustamento social, fazer exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono; e com a Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942) – que surgiu para prover as necessidades das famílias cujos chefes haviam sido mobilizados para a guerra, visava, ainda, promover serviços de assistência social, prestar decidido concurso ao governo e trabalhar em favor do processo de serviço social no Brasil.

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) deu início à prática de atribuir à Assistência Social as medidas de atendimento de crianças e adolescentes. Todavia, essa vinculação não evitou que as políticas adotadas se baseassem em uma visão correccional-repressiva, calcada na instituição de reformatórios, patronatos agrícolas e escolas profissionais voltados para os carentes e abandonados (COSTA, 1991, p. 14).

O SAM logo passou a ser alvo de críticas, tanto de atores governamentais como da sociedade civil, pois dispensava um tratamento repressivo às crianças e aos adolescentes. Essa

realidade foi repensada e debatida por muitos (Supremo Tribunal Federal, Imprensa, Parlamento, Ação Social Arquidiocesana – ASA, União Democrática Nacional – UDN, entre outros) e, aos poucos, maturou-se a necessidade de extinção do SAM e a criação de um novo órgão, que aconteceu em 1964, com o surgimento da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Com o objetivo de formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) tinha, em sua proposta inicial de atuação, viabilizar a integração do menor na comunidade, promovendo a assistência junto às famílias, a colocação familiar em lares substitutos, o apoio a instituições que mais se aproximam da realidade de uma família e, desde então, pensava-se no atendimento descentralizado, preservando a máxima proximidade da comunidade de origem daquela criança e/ou adolescente (FALEIROS, 2011).

Entretanto, segundo Faleiros (2011, p. 64-65), o contexto repressivo imposto pelo Regime Militar moldou a intenção inicial à tecnocracia, enquanto racionalização e organização da máquina administrativa, em função de objetivos e metas fixados de forma vertical (de cima para baixo) e centralizadora, e ao autoritarismo vigente naquela época. Endossando o exposto, Lemos (2008, p. 511) lembra que o “novo” Código de Menores submetia crianças e adolescentes ao arbítrio de castigos impostos por juízes, os quais incluíam até a internação por tempo indeterminado, num desrespeito cabal aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Outro dado necessário, que vai auxiliar no debate posterior e, por isso, deve ser atualizado a cada serviço exposto, é o referente ao orçamento. Faleiros (2011, p. 68) assinala que “em apenas 24,48% dos municípios há verba para menor prevista no orçamento, e apenas 11,82% dos municípios alegam receber verbas de órgãos federais ou municipais, com vistas ao menor”. Essa informação corrobora com a ideia de que a lei não basta para proporcionar dignidade aos mais jovens, de que a sociedade não tem o costume de cuidar e defender as crianças e adolescentes e, por fim, de que não se faz necessário aplicar verbas para educar, acolher, socializar e atender, como verdadeiros cidadãos, as demandas do público infanto-juvenil.

A história, até aqui tem revelado um Estado, no que diz respeito a crianças e adolescentes, eivado por autoridade excessiva, repressão, correção e até mesmo descaso, tornando-nos verdadeiros vilões, eternos devedores de mais dignidade, justiça, cuidado e tratamento humanizado a estes cidadãos em desenvolvimento. Essa situação aponta a

fragilidade dos movimentos sociais em defesa de crianças e adolescente, realidade que mudou na década de 80 do século XX.

Importante pontuar que, concomitantemente ao paradigma da verticalidade de mando, à centralização das decisões do poder, à cultura patrimonialista, estamental, paternalista da estrutura brasileira, dos recortes autoritários político-governamentais (getulismo, militarismo, tecnicismo) insurgiram-se, como emergência dialética, movimentos sociais, políticos, jurídicos, tanto no enfrentamento ao autoritarismo das décadas 30/40, das décadas 60/70, quanto na leitura para um novo direito a provocar o necessário paradigma de Estado Democrático de Direito, a partir do poder originário constitucional (SAUT, 2007, p. 51).

E sob a perspectiva do Estado Democrático de Direitos é que se renovam os anseios por proteção integral, enfrentando todo histórico de ausências, no que se refere aos direitos de crianças e adolescentes. A (re)significação se inicia com a promulgação da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988) e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), quando um conjunto de direitos civis, sociais, econômicos e culturais de promoção e proteção alteraram o paradigma da situação irregular, partindo do entendimento de que a criança e o adolescente devam estar assegurados por políticas públicas de proteção, promoção e direitos, bem como as suas respectivas famílias.

Nesse sentido, a construção e a consolidação da sociedade civil implicam a liberdade de organização e de expressão, ou seja, de direitos civis básicos. Quanto à existência de um espaço público que represente a arena privilegiada da atuação de seus atores, constituindo assim “[...] a órbita de apresentação e difusão dos bens simbólicos e das visões de mundo que alimentam as identidades de tais atores sociais” (COSTA, 1997, p. 25).

O ECA expressa, portanto, os direitos das crianças e dos adolescentes, e norteia toda política de atendimento, criando instâncias na direção da descentralização, participação, mobilização social e da municipalização, conforme as linhas de ações apresentadas a seguir:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidade específicas de saúde ou com deficiências, e de grupos de irmãos (BRASIL, 1990, p. 47-48).

Nessa perspectiva, contemplam-se as políticas de caráter universal (saúde, educação, alimentação, moradia), de caráter supletivo (assistência social), de prevenção/proteção (serviços de enfrentamento à violência, bem como os de localização dos pais ou das crianças e adolescentes) e as de garantias de direitos (como as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção aos direitos individuais e coletivos). É mister pontuar o significado dessa conquista, pois o que era menorista e irregular tornou-se um ser como todos os outros. A criança e o adolescente passaram a ser sujeitos de direitos, independente de classe social, credo e raça.

Na mesma direção, seguem as diretrizes da política de atendimento (Art. 88/ECA) que preveem a municipalização do atendimento, a criação dos conselhos de direitos (nos três níveis de governo), criação e manutenção de programas específicos, observando a descentralização político-administrativa, a manutenção de fundos vinculados aos conselhos supramencionados, integração operacional, no intuito de agilizar o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei; da mesma forma, para agilizar o atendimento a crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional (buscando o rápido retorno ao convívio familiar) e a valorização da participação social, tornando o atendimento mais humanizado, justo e digno do público infante-juvenil.

Entre as conquistas alcançadas que merecem destaque, no caso específico desta dissertação, é a mencionada no §2º do Art. 90/ECA, quando garante que:

Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de educação, saúde e assistência social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do Art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta lei (BRASIL, 1990, p. 50).

Quando do relato inicial abordando a trajetória histórica das políticas voltadas para crianças e adolescentes, identificou-se a não participação do Estado com recursos financeiros, ou a participação mínima; e nesse momento, enxerga-se o compromisso assumido, percebe-se a distância entre as legislações e a nítida mudança de concepção, apesar de que essa conquista não necessariamente implique na concretização de políticas de atendimento, no sentido emancipador.

Com o surgimento do ECA, revogou-se o Código de Menores e, conseqüentemente, a Funabem. Para substituí-la, surgiu a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA (Lei nº 8.029/1990, Art. 13), que tinha o papel de coordenar, normatizar e formular políticas, já que a execução era feita pelos estados e municípios.

Em 1990, o Presidente Fernando Collor de Melo ratifica a convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) e cria um “ministério da criança”, com ministros mirins. Entretanto, conforme explicita Faleiros (2011, p. 82), “continua apoiando políticas clientelistas, através da LBA, cortando verbas sociais e adotando a pauta de uma política neoliberal de redução do Estado”. Na educação, através do Ministério da Educação e Cultura, surgiram os Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs), conjuntos educacionais de 1º grau localizados em zonas mais carentes. Quando Itamar Franco assumiu como presidente, os CIACs passaram a ser denominados Programa de Atendimento Integral à Criança (PRONAICA), e esse apoiou a construção de Centros de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) em vários municípios.

Em 1995, acontecem novas mudanças, como a extinção da Fundação CBIA, do Ministério do Bem-Estar-Social e do Ministério da Integração Regional, transferindo as ações referentes à criança e ao adolescente para o Ministério da Justiça (FALEIROS, 2011, p. 84). O ECA começou a ser implementado, iniciando com a formalização dos Conselhos de Direitos, enquanto instância de participação e controle social, seguidos pela criação de Conselhos Tutelares, encarregados de promover a proteção social, fazendo diariamente a vigilância da violação dos direitos da infância no município. Conforme Volpi (2000, p. 31), “esta perspectiva é construída a partir de dois grandes princípios: a indivisibilidade dos Direitos da Infância e a prevalência do interesse superior da criança sobre os demais interesses da sociedade”.

Entre os ganhos que merecem destaque, tem-se a desmistificação da ideia de que o Estado era intocável e o entendimento de que esse se constituía partir de uma correlação de forças, sendo a sociedade protagonista na construção e execução das políticas públicas. Outro ponto a destacar, de acordo com Volpi (2000, p. 32), “é a responsabilização do Estado em relação ao seu papel para com as políticas da infância”, pois, conforme mostrado até aqui, percebe-se a ausência do Estado nos períodos colonial e imperial, e em outras circunstâncias, já no período republicano, tentou transferir esta responsabilidade para a sociedade civil. Como exemplo, o autor cita a “perspectiva do programa Comunidade Solidária, na conjuntura do governo Fernando Henrique Cardoso, que promove o trabalho voluntário, como se os problemas sociais pudessem ser resolvidos com o voluntariado” (VOLPI, 2000, p. 32). E a

imponência da política liberal focada no mercado deixa à margem a possibilidade de potencializar políticas públicas e de emancipar os menos favorecidos, aqueles que só têm a força de trabalho para negociar.

Quadro 3 - Marcos da agenda infanto-juvenil no Brasil na fase dos direitos

ANO	ACONTECIMENTO/ AÇÃO
1988	Constituição Federal: art. 227 – adoção da Doutrina da Proteção Integral
1989	Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança
1990	Sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069); Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal nº 8.080)
1991	Lei de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei Federal nº 8.242)
1993	Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742)
1995	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal nº 9.394)
2000	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra a Criança e o Adolescente (PNEVSCA)
2002	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)
2003	Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).
2004	Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (1ª versão); Política Nacional de Assistência Social– PNAS (Resolução CNAS nº 145)
2006	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; Comissão Intersetorial de Acompanhamento do SINASE. Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN (Lei Federal nº 11.346/06).
2007	Comissão Nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.
2009	8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Lei Federal nº 12.010 – dispõe sobre ADOÇÃO.
2010	Plano Nacional pela Primeira Infância
2011	Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2ª versão)
2012	Sanção da Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2013	Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo; Revisão do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA)
2014	Lei Menino Bernardo (Lei nº 13.010), que estabelece o Direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.
2016	10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Ao pontuar todos esses marcos, percebe-se o quanto as leis e políticas para atender a um público formado por criança e adolescentes evoluíram. Já contabilizamos 10 (dez) conferências nacionais, o que necessariamente reflete uma realidade de debates, construções e

deliberações nos estados e municípios. Entre as construções, vêem-se o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, bem como o da Primeira Infância, o de Erradicação do Trabalho Infantil, o de Enfrentamento à Violência Sexual, o de Atendimento Socioeducativo e o de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Discussões que vão fazendo o processo de saída da situação irregular para a doutrina da proteção integral uma realidade.

Todavia, ainda se percebe, na execução dos programas e projetos, a falta de um atendimento primoroso e que respeite a legislação vigente, pois a ideia de segregação ainda continua existindo e, sem muito esforço, vê-se que os lugares para onde são direcionados os adolescentes que cometem atos infracionais não estão tão distantes da triste situação denunciada dos SAMs e das FEBEMs.

No percurso da nossa história, observa-se uma clara distinção entre uma política para os filhos da elite ou das classes dominantes, e outra para as crianças e adolescentes pobres. Para as elites, houve o favorecimento do acesso à educação formal, às faculdades, às aulas de piano ou de boas maneiras, com formação para os postos de comando, o que não pode ser levado em consideração quando se tratava de crianças e adolescentes pobres, para quem era destinado o trabalho, os cursos profissionalizantes e a sina de serem comandados (FALEIROS, 2005).

Nessa perspectiva, em conformidade com Méndez (2001, p. 32), “o processo de reformas legislativas, que começa em meados da década de 80 no Brasil, e se estende até nossos dias [...], deve ser também entendido como um imenso laboratório para a democracia e para o direito”, pois muito ainda tem a ser dito e entendido sobre a relação Estado e políticas para crianças e adolescentes, seja na saúde, na assistência social, na educação, ou mesmo em políticas, programas e projetos que focam a família para, também, alcançar a população infanto-juvenil.

Ziguezagueando entre as concepções de criança e de adolescente, a legislação e as políticas públicas específicas para o público infanto-juvenil, buscou-se demonstrar os avanços obtidos e os empecilhos encontrados, bem como o quanto ainda se pode alcançar, tendo em vista as mudanças internalizadas pela sociedade, com o passar do tempo. Como foi enfatizado, esse é um processo que está em andamento, pois envolve pessoas das mais variadas regiões do Brasil, com uma diversidade social e cultural enorme e uma situação política e econômica de alcance mundial.

Diante dessas considerações, é mister discutir acerca do cenário político e econômico que garantiu direitos sociais, possibilitando o debate em torno de um sistema de proteção

social que inspirou legislações ancoradas em um Estado de bem-estar social em muitos países, e do dilema que se estabeleceu para a década de 1990 (logo após a sanção do ECA, LOS, LOAS, LDBEN) e para o início do século XXI, que foi o de conciliar crescimento econômico com a responsabilidade social do Estado/sociedade na formulação, articulação e gestão de políticas públicas, com um cenário de escassez de recursos públicos, de um lado, e demandas por uma democracia social, de outro.

3. DO ESTADO PROVIDOR AO ESTADO DO CAPITAL FINANCEIRO: a construção do cenário brasileiro

O período de redemocratização no Brasil pode ser dividido em dois momentos: de 1980 a 1989, representando a redemocratização das demandas sociais, e de 1990 a 2000, caracterizando-se pela reforma administrativa do Estado, que desembocou no processo de descentralização e municipalização de políticas públicas e, ainda, na institucionalização do controle social, com a criação de conselhos e espaços públicos de interlocução e cogestão política, como também na mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil.

Paralelamente, acontecia o processo de elaboração e implementação das políticas sociais destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente, como a política de saúde, assistência social e educação.

O presente capítulo objetiva apresentar a contradição de uma legislação voltada para um Estado especificamente providente em termo de proteção social, e em contrapartida, um modelo de desenvolvimento econômico que apregoa a redução do espaço de interferência desse mesmo Estado, coerente com o ideário neoliberal.

Iniciando com uma reflexão histórica a respeito da Social Democracia e o atendimento das demandas sociais no cenário mundial, seguida de um estudo sobre o neoliberalismo, no intuito de marcar a saída do Estado providência ao Estado do capital financeiro e, por fim, traz a realidade brasileira neste cenário de redemocratização e conquista de direitos.

3.1 Social Democracia e conquistas sociais vs Neoliberalismo

Em meados do século XIX havia uma tensão entre o liberalismo dos reformistas sociais que defendem um ideal de bem comum, e o liberalismo, que defende a liberdade individual como fim absoluto. Em decorrência dessa fissura surge a necessidade de revisar os dogmas do pensamento liberal dominante como, por exemplo, o direito natural, a liberdade de comércio, a propriedade privada e as virtudes do equilíbrio. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 38), “essa revisão, que às vezes parece conciliar-se com as ideias socialistas sobre a direção da economia, forma o contexto intelectual e político do nascimento do neoliberalismo na primeira metade do século XX”.

Conforme as mutações organizacionais do capitalismo avançavam, os conflitos de classe ameaçavam a propriedade privada e as novas relações de força internacionais

indicavam risco, havia uma necessidade de intervenção governamental, o que naturalmente colocava em crise o liberalismo. Outro motivo que corrobora para justificar a crise do liberalismo foi a maneira inadequada de trabalhar com a necessidade de regulação da condição salarial e a incompatibilidade com as tentativas de reformas sociais. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 41),

[...] no fim dos anos 1870 e início dos anos 1880, assistiu-se na Europa a um movimento ascendente de dispositivos, regulamentações e leis destinadas a consolidar a condição dos assalariados e a evitar tanto quanto possível que eles continuassem a cair no pauperismo que afligiu todo século XIX: legislação sobre o trabalho infantil, limitação da jornada de trabalho, direito de greve e associação, indenização por acidente, aposentadoria para operários.

Estas medidas, que promoviam a fragilização interna do liberalismo, comprometiam (para os teóricos liberais) a concepção estritamente individual do contrato de trabalho. O Estado, que estava limitando as funções governamentais à manutenção da ordem, ao cumprimento dos contratos, à eliminação da violência, à proteção dos bens e das pessoas, à defesa do território contra os inimigos externos e à manutenção da visão individualista da vida social e econômica, vê-se obrigado a atender às demandas da nova sociedade urbana e industrial do final século XIX. Nesse novo contexto, “o Estado parecia o único em condições de recuperar uma situação econômica e social dramática” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 57).

Para Behring e Boschetti (2006) as ideias liberais foram enfraquecidas, a partir do fortalecimento do movimento operário, que começou a ocupar assento no parlamento e conquistar direitos de cidadania política e social mais amplos e, depois, com o processo de acumulação do capitalismo, que promove a concentração e a monopolização do capital, solapando a utopia liberal do indivíduo empreendedor.

Ao nível da explicação teórica entre as reações a esta crise do liberalismo tem-se como expressão paradigmática o pensamento de Herbert Spencer. Ainda segundo Dardot e Laval (2016, p. 53), “Spencer vai deslocar o centro de gravidade do pensamento liberal, passando do modelo da divisão do trabalho para o da concorrência como necessidade vital”, ou seja, o foco, que antes estava na especialização do trabalho, na divisão de tarefas, passa a priorizar a seleção. Nesse sentido, nem sempre o esforço, a boa vontade, a capacidade vai garantir a “sobrevivência” no mercado, mas aqueles mais adaptados, os mais “fortes” é que terão êxito.

Como disseram Dardot e Laval (2016, p. 54), “o mal denominado ‘darwinismo social’ está mais para um ‘concorrencialismo social’ que institui a competição como norma geral da existência individual e coletiva, tanto da vida nacional como da vida internacional”. E a partir de então, atentemos para a ideia do concorrencialismo, sua origem, mutações e

aperfeiçoamento; que seja internalizada, no sentido de promover o entendimento, mais adiante, da realidade no orçamento.

Seguindo a lógica desta construção, percebe-se aqui uma nova faceta do liberalismo que visava controlar as forças econômicas, no intuito de evitar a anarquia social e política, e já moldando uma intervenção política. Essa análise paulatina realizada por Dardot e Laval (2016), em que é feita a construção do pensamento neoliberal, saindo da frustração do liberalismo, passando pelas mutações iniciais apontadas pelo “novo liberalismo” (para alguns) até chegar ao atual sistema normativo, que alterou profundamente o capitalismo e as sociedades no mundo inteiro, interferindo diretamente nas relações sociais em todas as esferas da vida, desperta o interesse dos que estudam o orçamento, devido à impregnação de ideias que ditam os rumos a serem tomados.

Retomando do ponto em que falava sobre o “novo liberalismo”, Dostaler (2005, p. 179, apud DARDOT; LAVAL, 2016, p. 58) afirma que:

Trata-se, em última análise, de transformar profundamente um liberalismo econômico que havia custado socialmente muito caro no período vitoriano e corria o risco de provocar uma revolta da classe operária. O novo liberalismo apresenta-se como uma alternativa ao socialismo coletivista e marxista. Os novos liberais rejeitam a luta de classes como motor de transformação social. Aderem de preferência a uma forma de socialismo liberal que podemos qualificar de social-democrata, ao menos no sentido que tomará a expressão após as cisões nos partidos operários no início da Segunda Guerra Mundial. Naturalmente, esse novo liberalismo é o exato oposto daquilo que hoje chamamos de neoliberalismo, que é, em primeiro lugar, uma reação ultraliberal contra o intervencionismo Keynesiano.

A defesa da intervenção do Estado coloca em cena um novo debate em torno das principais mazelas da sociedade econômica em que vivemos, que de acordo com Keynes (1985, p. 253 apud SALVADOR, 2010, p. 60), “são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”. Para Keynes, cabe ao Estado o restabelecimento do equilíbrio econômico, “por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 85). Nesse sentido, a intervenção estatal é na perspectiva de alcançar pleno emprego e uma maior igualdade social. Para materializar essa ideia é necessário gerar emprego dos fatores de produção (homens, matérias-primas e auxiliares e máquinas) produzindo serviços públicos e incentivando a produção privada; e aumentar a renda e viabilizar maior igualdade institucionalizando serviços públicos como as políticas sociais.

Harvey (2008) traz uma outra denominação para o “novo liberalismo”, ao se reportar ao “liberalismo embutido”. Após a Segunda Guerra Mundial muitos Estados (Europeus, os

Estados Unidos e até mesmo o Japão) apresentaram uma face social-democrata, democrata-cristã e dirigista que deveriam concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, lembrando que o poder do Estado deve ser livremente distribuído, ao lado dos processos de mercado, e quando necessário, intervindo, ou mesmo substituindo os mesmos.

Analisar crescimento econômico e bem-estar social a partir de um Estado interventor leva-nos, necessariamente, à compreensão da aliança keynesianismo/fordismo. Como o keynesianismo foi trabalhado anteriormente, é mister detalhar a perspectiva do fordismo, ao combinar produção em massa com consumo de massa. Nesse sentido, requisita-se um novo sistema de reprodução da força de trabalho, que apontava para os acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista, no que tange aos ganhos de produtividade do trabalho e para o controle sobre o modo de vida e de consumo dos trabalhadores. Gramsci (2001) identifica a relação social fordista como um esforço de produção de um novo homem, inserido em uma “nova” sociedade capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Frente às discussões sobre “novo liberalismo”, “liberalismo embutido”, vale lembrar que a conceituação e os argumentos de ordem política e econômica para explicar a origem e expansão do Welfare State são cercados de polêmicas e divergências (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). No entanto, há pontos consensuais que merecem destaque, no sentido de melhor situar a expressão. Entre os modelos que protagonizaram o compromisso do Estado com a proteção da sociedade, especialmente dos trabalhadores assalariados contra os riscos advindos da participação em uma economia de mercado, tem-se o que surgiu na Alemanha, no final do século XIX e início do século XX, e focava no contrato de trabalho.

Ele inaugura o seguro nacional compulsório, organizado por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda por acidente, doença, invalidez ou idade. O seguro é financiado por contribuições de empregados, empregadores e, marginalmente, pelo próprio Estado (KERSTENETZKY, 2012, p. 5).

Marshall (2009) chamava-o de modelo de contrato, pois o “nexo do contrato de trabalho estaria preservado, na medida em que cada assegurado “vale” o seu valor de mercado” (KERSTENETZKY, 2012, p. 6). É importante lembrar que essas iniciativas são respostas às reivindicações dos trabalhadores no século XIX. O dito modelo caracterizava-se por ser seletivo, pois alcançava poucas categorias profissionais, não era universal e ainda trazia o anseio de “pacificar os operários industriais, minar a organização trabalhista e promover a paz social” (FARIA, 1998, p. 50).

O segundo modelo foi moldado a partir das críticas feitas aos seguros sociais bismarckianos. Nascido na Inglaterra, fundamenta-se no “status de cidadania e estabelece o direito a um padrão de vida mínimo para todos, financiado com recursos tributários, que se convencionou chamar seguridade social” (KERSTENETZKY, 2012, p. 5). Ao reforçar o aspecto da seguridade social na proteção social inglesa, Beveridge vai de encontro à proposta do seguro enquanto proteção individual contra contingências futuras. Para Marshall (2009), este é o modelo do “status igualitário da cidadania, na medida em que cada cidadão vale o mesmo que os demais, independente de sua contribuição a um seguro específico” (KERSTENETZKY, 2012, p. 6).

O Plano Beveridge coaduna-se com a proposta de Keynes, no tocante ao entendimento da seguridade social enquanto “mecanismo macroeconômico capaz de assegurar a estabilidade” (FARIA, 1998, p. 52), pois entre seus princípios, o plano entende que a seguridade social, quando desenvolvida por inteiro, pode combater a miséria, garantindo a segurança dos rendimentos. O plano de segurança social, hoje denominada seguridade social, é resultado de diagnóstico e estratégia pensada com a finalidade de abolir a miséria, após a Segunda Guerra Mundial. Entre as estratégias, consta uma dupla redistribuição de renda, sendo uma pelo seguro social e outra conforme as necessidades das famílias (SALVADOR, 2010).

No texto “Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social, Carlos Aurélio Pimenta de Faria apresenta uma análise crítica do desenvolvimento das diferentes teorias utilizadas para explicar a origem, a expansão e a crise do Welfare State.

Quadro 4 - Teorias sobre as origens, expansão e crise do Estado de Bem-Estar Social

TEORIA/PERSPECTIVA	PREMISSA	ARGUMENTOS
Teoria da Convergência ou Lógica da industrialização (Wilensky, Titmuss e Marshall).	<p>O processo de expansão contínua do Welfare State baseou-se na crença implícita de que a ação redistributiva do Estado se harmonizava com o crescimento econômico, que seria indispensável para que o Estado pudesse exercer suas novas funções.</p> <p>O Estado teria assumido a função de garantir determinados padrões mínimos de vida porque instituições sociais tradicionais, como a família, haviam perdido a capacidade de suprir as necessidades dos indivíduos mais</p>	<p>O processo de industrialização teria criado novas demandas de gasto público, uma vez que a família não podia exercer suas funções tradicionais e o novo processo produtivo provocara a marginalização de determinados grupos de indivíduos.</p> <p>Como o processo de industrialização acarretou a especialização dos trabalhadores, os indivíduos foram se tornando cada vez mais dependentes da sociedade. Nesse contexto os serviços sociais seriam a resposta às necessidades individuais ou coletivas, garantindo a</p>

	vulneráveis	sobrevivência das sociedades. A expansão dos serviços sociais revelaria o crescimento das necessidades das sociedades.
Neomarxistas (Offe, Lehardt e O'Connor)	Há compatibilização entre os direitos gerais da cidadania e a desigualdade social mitigada pelas políticas públicas.	a) enfatiza que a natureza competitiva da dinâmica político-partidária das democracias de massa teria produzido importantes transformações no universo político; b) a provisão pública de bem-estar teria dissolvido o conflito de classe inerente à mercantilização do trabalho.
Modelo dos Recursos de Poder ou Paradigma Social-Democrata (Esping-Andersen, Walter Korpi e John Stephens)	A união do movimento trabalhista e de seu poderio crescente na sociedade civil e na esfera pública promoveram a expansão do Estado de Bem-Estar Social. Atribui a diversidade na provisão de bem-estar entre países às diferenças existentes na distribuição dos recursos políticos entre as classes (PIERSON, 1996, p. 150).	Uma força de trabalho emancipada pelo estabelecimento dos direitos civis, organizada no mercado de trabalho para reivindicar aumentos salariais e a melhoria das condições de trabalho, transferiu sua luta para as esferas eleitoral e governamental, objetivando alterar a estrutura das desigualdades (QUADAGNO, 1987).
Neoinstitucionalistas (Theodore Lowi, Salisbury e John Heinz)	As instituições determinam as regras do jogo para as lutas políticas – influenciando a identidade dos grupos, as preferências políticas, as escolhas de coalizões, aumentando o poder de barganha de alguns grupos e diminuindo o de outros. As instituições também influenciam as capacidades do governo – seus recursos administrativos e financeiros para planejar intervenções políticas (PIERSON, 1996, p. 152).	a) governos que dispõem de grande capacidade administrativa e de coesão institucional seriam mais propensos a estabelecer Welfare States fortes e bem estruturados. Quanto mais fragmentado for o sistema decisório, mais difícil se tornará a implementação de políticas redistributivas, ou seja, as políticas de bem-estar social; b) argumenta-se que o chamado policy feedback deveria ser detectado não só na maneira como as políticas proporcionam recursos e incentivos aos atores políticos, mas também nas consequências cognitivas de políticas anteriores.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir de Faria (1998, p. 39-59).

A Teoria da Convergência ou Lógica da industrialização teve seus argumentos desafiados a partir do momento em que os gastos públicos não conseguiam conter o desemprego e a inflação. A partir de então, surgiu a análise de variáveis como a estrutura de classes e o sistema partidário, evidenciando a forte ligação entre as dimensões do Welfare State e a força política dos partidos socialistas e dos sindicatos operários. Nessa perspectiva, as políticas sociais seriam de grande utilidade para o capitalismo, pois ao tempo em que suavizam o processo de acumulação, asseguram a redução dos atritos inerentes à operação do Estado (FARIA, 1998, p. 44).

O modelo analítico “modelo dos recursos de poder” ou “paradigma social-democrata”, inspirado na experiência escandinava, tem como expoente Esping-Andersen (1991), que defende que a mobilização da classe trabalhadora almeja conquistar a ampliação dos direitos sociais, pois o equilíbrio do poder entre as classes determina a distribuição de renda e explica as distintas formas de desenvolvimento dos sistemas de proteção social nos países avançados. Andersen utilizou um modelo classificatório para delinear a ação do Estado, orientado por dois critérios básicos: 1- o grau de desmercadorização da política social, ou seja, pela independência em relação ao mercado e 2- pelo sistema de estratificação do *Welfare State* produzido pela política social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Os estudos de Esping-Andersen possibilitam o conhecimento das variações internacionais dos direitos sociais e a lógica do funcionamento do sistema de proteção social em diferentes países, levando em consideração as combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família, conforme agrupamento apresentado:

[...] welfare state “liberal” predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado [...] aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho.

[...] welfare states conservadores e fortemente “corporativistas” [...] o que predominava era a preservação das diferenças de status; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao status. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário.

[...] regime “social-democrata” [...] em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e classe média, os social-democratas buscaram um welfare state que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.108-109).

O autor evidencia que não existe um Welfare State puro, os regimes conservadores incorporam impulsos liberais e social-democrata, e com o passar do tempo, apresentam-se menos corporativistas e menos autoritários, os países predominantemente social-democratas apresentam elementos liberais, bem como os regimes liberais trazem características dos demais regimes aqui apresentados. Outra observação importante sobre a concepção de Esping-Andersen é a da “desmercadorização que acontece quando a prestação de um serviço é vista como questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (SALVADOR, 2010, p. 68-69).

O argumento do policy feedback, da perspectiva neoinstitucionalista, indica que as diversas consequências das estruturas políticas preexistentes afetam diretamente o tamanho e

a orientação de vários grupos da sociedade, bem como os padrões de formação de grupos de interesse, o que possibilita às políticas públicas transformar e/ou expandir a capacidade do Estado de Bem-Estar Social, quanto aos recursos administrativos, às experiências de implementação, entre outros (PIERSON, 1996).

Em sendo o neoinstitucionalismo uma perspectiva que trata dos processos de aprendizagem e da mudança nas políticas, é importante levar em consideração que conhecimento e informação são diferenciais importantes na hora de distinguir quem tem poder, daqueles que não o detém. “As informações sobre políticas públicas não são usadas de maneira neutra ou despolitizadas. O que é “aprendido” e o que é “lembrado” sempre deve ser visto no contexto dos interesses políticos e do poder político” (BENNETT; HOWLETT, 1992 apud FARIA, 1998, p. 48).

A garantia de direitos sociais trouxe avanços como a proteção universal contra riscos sociais (necessários enquanto mecanismos de manutenção de renda), criaram o capital social e contribuíram com capital real (os fundos de pensão) para o financiamento de vários investimentos públicos, e a relação Estado, mercado e família foi potencializada, principalmente no regime social-democrata, no qual a política de emancipação alcança tanto o mercado quanto a família tradicional (KERSTENETZKY, 2011).

É importante lembrar que, no Brasil, o texto da Constituição Federal de 1988 apresenta essa face protetiva e representa o êxito das mobilizações sociais para a construção de um Estado democrático de direito que, considerando o enfrentamento da questão social brasileira, institucionalizou o conceito de seguridade social e propôs diretrizes para a implementação de um sistema de proteção e seguridade social, a partir de ações ancoradas na descentralização, municipalização e participação.

Quando fala do catching up econômico dos escandinavos, Kerstenetzky (2011, p. 137) aponta dois componentes centrais (e imbricados) das políticas sociais que contribuíram para essa conquista. O primeiro foram as políticas universais de apoio às famílias, que “garantiram a segurança econômica das famílias, melhoraram e estabilizaram as condições de vida das crianças e viabilizaram a participação econômica das mulheres”, nesse sentido, promoveram uma mudança estrutural do modelo familiar do chefe de família masculino, para o modelo no qual os dois responsáveis pela família trabalham e, como consequência, com o aumento da renda, reduziu-se a pobreza infantil. E o segundo foram os serviços sociais, caracterizados como especialmente universais e multifuncionais, e apesar dos programas de transferência de renda terem sua importância, há uma visão ampliada sobre as necessidades a serem atendidas, por isso todos os outros serviços se destacam, não só a transferência de renda.

O que fica evidenciado é que falar de políticas públicas de corte social remete à necessidade de compreensão do conceito de política social e essa, por sua vez, requer um conhecimento sobre as origens e desenvolvimento do Welfare State (SILVA, 1995).

No final dos anos de 1960 e início dos anos 1970, sinais como o crescimento das dívidas públicas e privadas, a redução das taxas de crescimento, a inflação, a dificuldade do Estado em ampliar o exercício de suas funções mediadoras civilizadoras, a queda do nível de emprego, ou seja, o aumento do desemprego e a primeira grande recessão, demonstravam que “o desenvolvimento fordista, a política keynesiana e o projeto de Estado Social que vigorou nos países centrais, são postos em xeque, juntamente com os direitos derivados da relação salarial” (SALVADOR, 2010, p. 91-92).

Entre 1974 e 1975 as grandes economias mundiais, as potências imperialistas, são imersas numa recessão generalizada e sem tempo para retomar o crescimento. Outra grande recessão, entre 1980-1982, promove uma queda ainda maior das taxas de lucro e o recuo do crescimento fica mais visível. “A onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva: a partir daí e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas” (NETO; BRAZ, 2012, p. 226). Com a alta da inflação, ganha força a especulação financeira e a desaceleração do crescimento econômico nos países centrais. Esse cenário promove a acumulação patrimonial das famílias mais ricas, ao tempo que distancia as famílias pobres do processo de emancipação.

De acordo com Harvey (2008, p. 17-18), o neoliberalismo chegou primeiramente no Chile, após o golpe de Pinochet (1973), que reprimiu com violência os movimentos sociais e organizações de esquerda e desmontou todas as formas de organização popular, negociou empréstimo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), reverteu as nacionalizações e privatizou os ativos públicos, liberou os recursos naturais à exploração privada e não-regulada, privatizou a seguridade social e facilitou os investimentos estrangeiros diretos e o comércio livre.

Em seguida, a Grã Bretanha e os Estados Unidos, nos anos de 1980, aderiram ao modelo que “combina a reabilitação da intervenção pública com uma concepção de mercado centrada na concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69), partindo do pressuposto que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio. As liberdades aqui refletem os interesses daqueles que detêm a propriedade privada, das corporações multinacionais e do capital financeiro.

Teoricamente, o Estado neoliberal deve promover: 1- direitos individuais à propriedade privada; 2- o regime de direito e 3- as instituições de mercados de livre funcionamento e livre comércio. São arranjos institucionais essenciais à garantia das liberdades individuais. A teoria neoliberal acredita que a eliminação da pobreza é viável através dos livres mercados e do livre comércio. No entanto, existem contradições facilmente detectadas, imersas nessa teoria. Como exemplo, pode ser citada uma questão que afeta o cerne da teoria: a liberdade.

Diante de movimentos sociais que buscam intervenções coletivas, o Estado neoliberal é forçado, por conseguinte, a intervir, por vezes repressivamente, negando assim as próprias liberdades de que se supõe ser o garante. Nessa situação, todavia, ele pode recorrer a uma arma secreta: a competição internacional e a globalização podem ser usadas para disciplinar movimentos opostos ao programa neoliberal em Estados individuais. Se não der certo, o Estado em questão terá de recorrer à persuasão, à propaganda ou, se necessário, à força bruta e ao poder de polícia para suprimir a oposição ao neoliberalismo. Foi esse o medo de Polanyi: que o projeto, utópico liberal (e por extensão neoliberal) só pudesse em última análise se sustentar pelo recurso do autoritarismo. A liberdade das massas teria de ser restringida em benefício das liberdades dos poucos (HARVEY, 2008, p. 80).

Nessa perspectiva, não há um Estado para todos, há um Estado para poucos, e em sendo assim, “o bem-estar de todos”, umas das metas públicas do neoliberalismo, entra em atrito com a restauração do poder de classe, que é uma consequência palpável.

Em meio a perguntas e respostas que retratam a instauração, legitimação e alargamento das fronteiras do neoliberalismo, Harvey (2008) apresenta circunstâncias distintas, como o caso do Chile e da Argentina, onde o golpe militar apoiado pelas classes altas e a consequente repressão das solidariedades erigidas no âmbito dos movimentos trabalhista e sociais urbanos deu início a esse processo, e o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra, onde esse acesso deveria acontecer por meios democráticos. Para tanto, haveria de ser construído o consentimento político que pudesse alcançar a maior parte da população, visando à vitória nas eleições. Consentimento esse fundamentado no “senso comum”, definido por Gramsci (1971) como “o sentido sustentado em comum”.

O senso comum é construído com base em práticas de longa data de socialização cultural que costumam fincar profundas raízes em tradições nacionais e regionais. Não é o mesmo que bom senso, que pode ser construído a partir do engajamento crítico com as questões do momento. Assim sendo, o senso comum pode ser profundamente enganoso, escamoteando ou obscurecendo problemas reais sob preconceitos culturais (HARVEY, 2008, p. 49).

No intuito de explicar a construção do consentimento político, que possibilitou a instauração do neoliberalismo na Inglaterra e nos Estados Unidos, Harvey (2008, p. 49) utilizou essa categoria trabalhada por Gramsci (1971) – senso comum – para dizer que “as

questões políticas quando disfarçadas como culturais, se tornam insolúveis”, e concluiu falando da necessidade de se “aprender a extrair significados políticos de seu impenetrável revestimento cultural”. Essa estratégia para construção do consentimento político, tendo como mola propulsora a defesa da causa das liberdades individuais, tem sido trabalhada, desde 1947 (com as ideias de Hayek), com o auxílio dos meios de comunicação, das corporações e instituições como escolas, universidades, igrejas, associações profissionais, entre outras. Um dos argumentos da corrente neoliberal excessivamente utilizado é o de que o Welfare State é responsável pelo déficit orçamentário, pois gasta muito com políticas sociais.

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização e, a princípio, vivenciou muitas experiências caóticas; mas nos anos de 1990 o Consenso de Washington, que foi um plano de ajustamento para economias periféricas, endossado pelo FMI e pelo BIRD, recomendado aos países do Sul (FIORI, 1995), deu um norte aos ideais neoliberais. Entre as propostas elencadas, tem-se:

1. Ajuste fiscal: o Estado limita seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;
2. Redução do tamanho do Estado: limitação da intervenção do Estado na economia e redefinição de seu papel, com o enxugamento da máquina pública;
3. Privatização: o Estado vende empresas que não se relacionam à atividade específica de regulamentar as regras sociais e econômicas e de implementar políticas sociais;
4. Abertura comercial: redução das alíquotas de importação. Estímulo ao intercâmbio comercial, de forma a ampliar as exportações e impulsionar o processo de globalização da economia;
5. Fim das restrições ao capital externo;
6. Abertura financeira: fim das restrições para que instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condição com as do país. Redução da presença do Estado no seguimento;
7. Desregulamentação: Redução das regras governamentais para o funcionamento da economia;
8. Reestruturação do sistema previdenciário;
9. Investimento em infra-estrutura básica;
10. Fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas (NETO, 2007, p. 99).

Nessa perspectiva, as propostas do Consenso de Washington convergem para dois objetivos básicos: primeiro, a redução do Estado, com o conseqüente desgaste do conceito de Nação, sendo pertinente apontar para o foco do Consenso, que não levou em consideração questões sociais como saúde, educação, distribuição de renda e eliminação da pobreza. Segundo, a abertura para importação de bens e serviços, bem como para a entrada de capitais de risco⁴, impulsionado pelo princípio da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas internas e externas (BATISTA, 1995). A meta era possibilitar o livre

⁴ Capital de Risco-Capital investido em atividades em que existe a possibilidade de perdas. Em geral, esses investimentos são realizados por capitalistas privados. No balanço de pagamentos, os capitais de risco são os investimentos diretos realizados por empresas estrangeiras no Brasil (entrada) e por empresas brasileiras no exterior (saídas). Os movimentos desses capitais são registrados na conta de capital do balanço de pagamentos (SANDRONI, 1999, p. 40).

fluxo de capital, sendo esse o fundamento da capacidade do poder financeiro norte-americano, europeu e japonês, de extrair tributos do resto do mundo (HARVEY, 2008).

Duas observações merecem destaque nessa construção, a primeira diz respeito à faceta mutante do neoliberalismo, que conforme o lugar e a época, desenvolve uma dinâmica específica para sua evolução, e isso permite a sua “eternização”; e a segunda é o efeito, o potencial da atuação do mesmo. O Neoliberalismo produz, conforme Dardot e Laval (2016, p. 16), “certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades [...] com o neoliberalismo o que está em jogo é a forma de nossa existência, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos”. E é notório o universo competitivo que cerca a todos.

O perfil da economia mundial foi mudando, a esfera financeira conquistou mais espaço como destino do capital em busca de lucro, seguido pelo investimento produtivo; o desemprego continuou crescendo, agora fruto da evolução tecnológica poupadora de mão de obra; as indústrias saíram em busca de regiões ou países onde os salários eram mais baixos, para aí instalarem suas fábricas, e ainda contam com a possibilidade de transferir parcela de sua produção para a periferia do capitalismo, no intuito de reduzir custos. Nesse sentido, houve um processo de “transnacionalização da produção industrial, com as empresas tornando-se mais e mais globalizadas” (HUBERMAN, 2013, p. 274).

De acordo com Costa Filho (2014, p. 101-102), o entendimento mais divulgado a respeito do processo de globalização, apresenta-o como “dominando de maneira inexorável a economia mundial e que levará à destruição não somente das fronteiras nacionais, mas também determinará a perda do poder dos Estados nacionais diante dessa nova ordem econômica em expansão”. Sob o olhar da hegemonia dos valores liberais, o mesmo processo é visto como o estágio final do desenvolvimento das sociedades humanas, nessa abordagem, Costa Filho (2014, p. 102), parafraseando Francis Fukuyama (1992), nos afirma que: “[...]a globalização aparece como a vitória do capitalismo e representa a supremacia da ordem liberal, que passa a universalizar os valores da democracia e da ordem econômica norte-americana baseada na economia de mercado”.

Entretanto, na perspectiva do processo de expansão do capitalismo, a globalização se encontra em um novo estágio onde:

[...] os detentores de riqueza preferem, cada vez mais, aplicar em títulos e ativos financeiros diversos, em detrimento de investimentos produtivos. Consequentemente, a esfera financeira passou a ser o local principal de valorização do capital por meio de transações com títulos públicos e privados, nas bolsas de valores, câmbio e mercados futuros (COSTA FILHO, 2014, p. 102).

São interesses e valores que coadunam com os do processo de neoliberalização, comungam das mesmas intenções. Para ilustrar, há uma situação trabalhada por Harvey (2008, p. 84) que fala da prática de priorizar as necessidades dos bancos e instituições financeiras, ao tempo em que diminui o padrão de vida do país devedor, e cita como evento pioneiro “a crise da dívida da cidade de Nova York. No contexto internacional, isso se traduziu em extrair mais-valia de populações empobrecidas do Terceiro Mundo para pagar aos banqueiros internacionais”.

Analisando essa situação de extração da mais valia dos mais pobres é de suma importância compreender que o capital faz uso da apropriação da especialização flexível, no intuito de promover a acumulação, e que o resultado de tudo isso são os baixos salários, a crescente insegurança no emprego e a perda de benefícios e de proteções ao trabalho. É nesse contexto que a investida neoliberal de deixar a cargo de cada pessoa a responsabilidade por seu bem-estar tem efeitos catastróficos: primeiro expõe a população ao empobrecimento, segundo, como consequência de um sistema focado na responsabilidade individual, promove a culpabilização de cada indivíduo pelo seu “fracasso”.

A redução do sistema de seguridade social implicou também em mudanças estruturais na natureza da governança, como no aumento das parcerias público-privadas; a criação de legislações e estruturas regulatórias que beneficiam as corporações; o Estado utiliza da força coercitiva para blindar interesses corporativos e, quando necessário, reprimir os desentendimentos. Sem dúvidas, pode-se afirmar que o Estado passa a ser o “Leviatã” para os detentores do capital, é Estado para uns poucos.

Na mesma linha de pensamento, Netto e Braz (2012, p. 239) afirmam que “o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação dos direitos sociais”. O elo desse debate com as demandas de crianças e adolescentes pode ser feito através da visão de Faleiros (2005, p. 176):

Essas são condições do desenvolvimento social e econômico, que combinam o acesso a mercados com a garantia da cidadania. Mercado e cidadania são vistos separadamente na perspectiva neoliberal, que propõe a redução de direitos para se aumentar a competitividade. A garantia da cidadania é também um processo de desenvolvimento da competitividade e de redução da desigualdade social e econômica. Nessa perspectiva, a garantia da educação e da escolaridade, incluindo a erradicação do analfabetismo, é condição *sine qua non* para assegurar direitos e elevar o nível de desenvolvimento sustentável do país. Crianças e adolescentes de hoje são o presente e não apenas o futuro do país.

A garantia da cidadania desafia o Estado a enxergar-se enquanto território onde a neoliberalização pode ser ameaçada, onde ainda há poder de “decisão” que não traduza apenas os interesses do capital, esquecendo-se da gama de trabalhadores que mantém em funcionamento toda nação.

Após situar e caracterizar o avanço do neoliberalismo, a etapa seguinte é a compreensão dessa realidade no Brasil, o desenho da Reforma do Estado, para daí compreender as características específicas do cenário nacional.

3.2 O avanço do neoliberalismo no Brasil, a reforma do Estado e a nova gestão do setor público

No início dos anos 1970 uma crise mundial desencadeou-se, decorrente da crise de superprodução, do déficit comercial americano e, mais especificamente, com o fim da conversibilidade do dólar, efetivada pelos Estados Unidos, visando recompor a balança comercial e o primeiro choque do petróleo⁵; a consequência foi a crise monetária internacional e uma crise energética.

A conjuntura da época era completamente desfavorável ao Brasil, tendo em vista que países como Japão, Alemanha e Estados Unidos, na tentativa de salvarem a economia interna, os dois primeiros, que importam petróleo e exportam bens de capital, procuraram reestruturar a produção e elevar os preços dos bens de capital, visando enfrentar o contexto de desvalorização do dólar e o aumento do preço do petróleo. Já os Estados Unidos, que também importam petróleo e exportam bens de capital, atuaram no sentido de desvalorizar a moeda, com o objetivo de controlar o balanço de pagamentos, melhorando as exportações. No entanto, o que aconteceu foi desastroso, pois ao desvalorizar o dólar, com o intuito de viabilizar preços competitivos, houve o enfraquecimento do mesmo, comprometendo a credibilidade da moeda (SOUZA FILHO, 2011).

O Brasil, que importa petróleo e bens de capital, vivenciou, em um curto espaço de tempo, a experiência de acelerar a taxa de crescimento, como consequência da abundância de crédito privado para os países em desenvolvimento, que permitiu a continuidade da industrialização iniciada nas décadas de 1950 e 1960, para complementar a matriz industrial

⁵ No início da década de 1970, os principais países produtores de petróleo no Oriente Médio, como Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait, começam a regular as exportações do óleo às nações consumidoras. Mas o choque vem mesmo em 1973, por motivações políticas e econômicas. Literalmente, o petróleo árabe vira arma contra o mundo ocidental, principalmente os Estados Unidos e países europeus que declararam apoio a Israel na Guerra do YomKippur (Dia do Perdão) contra Egito e Síria. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 12 mar. 2017.

com a produção de bens de capital e dos insumos necessários ao funcionamento da economia. Nessa direção, o país endividava-se, a ponto de ultrapassar as possibilidades do balanço de pagamentos, o que provocou um estancamento do crescimento, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, quando a economia brasileira sofreu com a elevação das taxas de juros internacionais, com a recessão na economia mundial, com a deterioração dos termos de troca e com o fim do financiamento externo, após a moratória mexicana (FIORI, 2003).

Nesse sentido, os governos da década de 1980 se viram obrigados a praticar uma política de incentivo às exportações e de controle das importações, tentando enfrentar a dívida externa. As graves consequências logo chegaram, como a recessão, redução da taxa média de crescimento, desvalorizações cambiais⁶ e aceleração da inflação (FIORI, 2003).

Já na década de 1990, com a globalização veio a financeirização da economia mundial, tendo em vista, primeiro, a implementação da política de juros altos e, segundo, as flutuações cambiais, ambas patrocinadas pelos Estados Unidos, ainda na década de 1980. Uma das consequências imediata foi a internacionalização dos bancos privados dos outros países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ainda como resultado da globalização, e sendo uma maneira de enfrentar a crise instalada em escala mundial, aconteceu a diversificação e expansão do comércio exterior. A partir do momento que a internacionalização financeira, comercial e produtiva se intensifica, o processo de mundialização da economia acontece (SOUZA FILHO, 2011).

A crise traz consigo o aumento das despesas com serviços da dívida, que somada à recessão econômica, à crise da previdência social e às mudanças na organização industrial, provoca uma crise fiscal do Estado, que implica num aumento dos gastos públicos superior à receita. Nessa perspectiva, “o comportamento do gasto público, entre 1980 e 1993, nos países da OCDE, mostra que houve uma diminuição de recursos para despesas sociais e aumento do pagamento de juros, num quadro de ampliação do gasto público total” (SOUZA FILHO, 2011, p. 149).

A semelhança do cenário supramencionado com a situação atual estimula a reflexão em torno das crises cíclicas do capital, que além de recorrentes, estão cada vez mais devastadoras. Costa Filho (2014, p. 104), nessa mesma direção, afirma que:

⁶ Desvalorização do câmbio é a desvalorização da moeda. Redução oficial do valor real da moeda de um país em relação a moedas estrangeiras. Na maioria dos casos, essa operação tem o objetivo de eliminar o déficit acumulado no balanço de pagamentos, por meio de mecanismos de depreciação cambial. Decidida pelas autoridades monetárias, essa medida tem o efeito de tornar mais caras as importações, inibindo-as, e de estimular as exportações, uma vez que o exportador recebe mais unidades de moeda nacional para cada unidade de moeda estrangeira convertida à nova taxa de câmbio. Além disso, a desvalorização tende a produzir fortes pressões inflacionárias (SANDRONI, 1999, p. 172).

[...] a economia mundial, desde o final do século XX, passou a ser influenciada pelas relações monetárias e financeiras internacionais, o que elevou e exacerbou instabilidade e provocou crises periódicas – que sempre foram próprias do sistema capitalista. Essas crises periódicas e recorrentes expressam as contradições históricas inerentes às relações capitalistas que elevaram as fragilidades do regime de acumulação capitalista nessa fase rentista de dominância financeira.

Exatamente esta crise associada à globalização da economia foi que impulsionou o advento da proposta da administração pública gerencial, visando à redefinição das funções do Estado e de sua burocracia. De acordo com Bresser Pereira (2006, p. 237), um dos objetivos dos Estados, antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas de produção, era proteger as respectivas economias da competição internacional, e hoje, após globalização, os Estados têm um novo objetivo que é o de proporcionar que a economia nacional seja internacionalmente competitiva. Nessa direção, o Estado, no capitalismo globalizado, entre as funções de acumulação e legitimação, continua optando pela acumulação de capital e dos lucros, em detrimento dos interesses do bem-estar social, dos trabalhadores e da população em geral (COSTA FILHO, 2014, p. 96).

O Brasil, nesse contexto de crise, tem suas particularidades. Bresser Pereira e Peter Spink, na obra “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”, apresentam um breve comentário a respeito.

A **crise política** teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar – uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista de voltar aos anos 50 – uma crise de adaptação ao regime democrático; e, finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello – uma crise moral. A **crise fiscal ou financeira** caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A **crise do modo de intervenção**, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos 30 a 50, mas deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim a **crise da forma burocrática de administrar** um Estado emergiu com toda força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 239).

O Estado perdeu o controle da situação e administrar tornou-se algo impossível; a reforma era a única possibilidade de reverter esse quadro. Nesse contexto, faz-se necessário lembrar a resposta da sociedade brasileira a esses aspectos da crise. O autor afirma que a sociedade reagiu de forma desequilibrada, e em momentos diferentes. No que tange à crise política, em 1985 o país concluiu a transição democrática, e em 1988, sacramentou-a com a aprovação da nova Constituição Federal. Com relação à crise fiscal, ao esgotamento do modo

de intervenção e à forma burocrática de administrar, o autor afirma que “o novo regime instalado no país em 1985 pouco ajudou” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 240), pois remete o país à visão burocrática dos anos de 1930 e ao desenvolvimentismo populista dos anos de 1950.

E esse entendimento, estando representado por gestores, vai cerceando as possibilidades de materializar as conquistas apontadas na nova Constituição, bem como as das legislações infraconstitucionais, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Uma reflexão necessária feita por Souza Filho (2011, p. 162) traz à baila a crise de hegemonia, que traz uma discussão sobre as ambiguidades da “Nova República” inscritas no próprio texto constitucional, “entre uma ordem econômica conservadora e uma ordem social e administrativa democrática”. Por um lado, percebe-se que as ações de ordem social e administrativa eram frágeis e, por vezes, ainda conservadoras, e por outro havia uma resistência à implementação do modelo neoliberal. Essa disputa impossibilitava a materialização do novo projeto nacional (ainda em construção), ao tempo que mostrava a força dos setores democrático-populares.

Após o período ditatorial, a primeira eleição direta no Brasil resultou com a vitória nas urnas de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e, com ele, o projeto liberal ganhou força e logo teve início a abertura comercial e financeira e a redução da máquina pública, o Brasil aderiu a alguns postulados neoliberais como a redução das barreiras tarifárias e a inserção no Mercosul. Nessa altura do debate é mister compreender a “passagem” da administração burocrática à gerencial.

Relembrando que a burocracia, de acordo com Weber, é baseada no princípio do mérito profissional, foi adotada em substituição à administração patrimonialista do Estado. Todavia, com a expansão do Estado para atender às demandas da sociedade por mais educação, saúde, assistência social, previdência, cultura e pesquisa científica, a tão esperada eficiência em que se baseava não se materializou, tendo em vista a não garantia da agilidade, da qualidade e do custo baixo para os serviços prestados, ao contrário, ela se revelou lenta, onerosa, pouco ou nada orientada para os resultados. Em sendo assim, veio a necessidade de uma administração pública gerencial, que neste cenário neoliberal e globalizado, é o percurso lógico a ser seguido (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). No Brasil, a administração pública gerencial vem sendo aperfeiçoada a cada gestão, como veremos a seguir.

Entre 1992 a 1994, no governo do então presidente Itamar Franco, foi executado o Plano Real, um plano de controle inflacionário que proporcionou a estabilidade econômica ao país. Mas foi no período que Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) era presidente

do Brasil que aconteceu a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, que impulsionou a redefinição do papel do Estado.

A priori, “percebe-se um novo posicionamento do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se fortalecer na função de promotor e regulador” (RIBEIRO, PEREIRA e BENEDICTO, 2013, p. 7), ou ainda “deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 260). Sob essa perspectiva, muitos serviços públicos foram delegados ao Terceiro Setor e à iniciativa privada. A proposta é aplicar os conhecimentos gerenciais do setor privado, no setor público. Souza Filho (2011) critica essa proposta, ao pontuar que a mesma não considera a distinção entre administração destinada a fins públicos (administração pública) e administração destinada a fins lucrativos (administração gerencial).

Para Bresser Pereira (2006) a administração pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção. É uma estratégia utilizada para reduzir custos, e para tornar mais eficiente a administração pública. Já Souza Filho (2011, p. 195), citando Andrews e Kouzmin (1998, p. 118) e Paula (2005, p. 53) respectivamente, diz que:

[...] a essência da administração gerencial tem sido a de reorientar o negócio do setor público de forma que não sirva mais ao Estado de Bem Estar Social, mas sim a um Estado que clama como seu principal objetivo dar apoio a uma economia competitiva global, através da transposição da lógica do mercado para a administração pública.

[...] o gerencialismo contribui para esvaziar as práticas neoconservadoras de sua substância política original, pois atribuiu às medidas de reforma um verniz de eficiência e significados aparentemente progressistas como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo.

Percebendo o olhar dos autores supramencionados sobre a administração pública gerencial, mesmo as críticas que retratam a outra face do gerencialismo, nota-se que tanto para atender às demandas daqueles voltados para os interesses de um Estado neoliberal, quanto para implementar o que fora legislado a partir de 1988, que tem a essência de um Estado de Bem-Estar Social, o Brasil precisa investir em uma administração mais eficiente e reformular o papel do Estado. Com esse objetivo, foi elaborado, logo no início da gestão de FHC, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), que redimensionou o Estado em quatro setores:

Quadro 5 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração

SETORES	Formas de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico (Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios)					
Atividades Exclusivas (Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica)					
Serviços não exclusivos (Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus)	Publicização				
Produção para o mercado (Empresas estatais)		Privatização			

Fonte: Bresser Pereira e Spink (2006, p. 260).

O **núcleo estratégico do Estado** é responsável por definir leis e políticas públicas, cada ente federado tem seus núcleos estratégicos correspondentes. Somente o presidente, os ministros e a cúpula dos ministérios são responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas, pelos tribunais federais (STF) e pelo Ministério Público. Os estados e municípios têm núcleos estratégicos equivalentes. As **atividades exclusivas de Estado**, como o próprio nome traduz, são aquelas que dizem respeito à competência exclusiva do Estado, como legislar e tributar. Como exemplo, podem ser citadas as forças armadas, a polícia, a previdência social básica, os órgãos de fiscalização, regulamentação e de transferências de recursos (SUS, SUAS, sistema de auxílio desemprego), o controle do meio ambiente, entre outros. Quanto às entidades executoras, a diretriz é instituir as agências autônomas com novos instrumentos de controle. Os **serviços não-exclusivos**, ou “competitivos do Estado” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 258) são aqueles executados ou subsidiados pelo Estado, que atua simultaneamente com organizações públicas não-estatais⁷ e privadas, por exemplo, os serviços de educação, saúde, cultura, pesquisa, meio ambiente, que devem ser fomentados

⁷ Organizações públicas não estatais são instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado; não são privadas, e sim públicas não estatais (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 262). [...] não é o sujeito da atividade nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida [...] A propriedade pública não estatal como regida pelo direito privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico (BANDEIRA DE MELO, 1975, p.14 apud BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 261).

pelo Estado, mas não há necessidade de uma administração direta de tais serviços; nessa intenção, surgiram as Organizações Sociais⁸, que têm autonomia e são desvinculadas da Administração Pública (SOUTO, 1999). Por fim, a **produção de bens e serviços para o mercado** é o setor caracterizado pelas atividades econômicas que visam ao lucro e que ainda permanecem no aparelho do Estado, através das empresas de economia mista, devido à falta de recurso do setor privado ou porque o controle via mercado é complexo. A diretriz é a privatização, restringindo a participação do Estado (RIBEIRO, PEREIRA e BENEDICTO, 2013).

Ainda sobre as organizações públicas não estatais é interessante lembrar que foi criada a lei nº 9.790, de 1999, também conhecida como “Lei das OSCIPs” (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), que regulamentou esse processo de transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil (nas áreas já especificadas acima: serviços sociais, culturais, de pesquisa e de proteção ambiental). Um novo instrumento para firmar essa parceria passou a ser utilizado: o contrato de gestão (iniciativa e expressões bem próprias da administração empresarial). Em 2014, a lei nº 13.019 trouxe mudanças para a formalização dessas parcerias entre as organizações da sociedade civil e a administração pública, mais conhecido como o novo marco regulatório do terceiro setor. Novas alterações do Marco Regulatório estão expressas na Lei nº 13.204, de 2015.

A complexidade desse processo de reforma, na perspectiva de sair de uma administração pública burocrática para alcançar uma administração nos moldes da gerencial, envolve três dimensões desafiadoras: “a) a institucional legal, por meio da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e c) a da cogestão” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 265). Isso implica em modificar leis (inclusive a Constituição/88) e regulamentos, superar a cultura patrimonialista, clientelista ou de fisiologismo e, ainda, pôr em prática as ideias gerenciais inovadoras, por isso a reforma administrativa ainda está sendo processada e é uma realidade bem atual.

Nos dois mandatos de Lula, de 2003 a 2010, as práticas gerencialistas da reforma foram sendo aperfeiçoadas. O diferencial mais evidenciado foi a ênfase dada aos programas sociais, à política de transferência de renda e inclusão social; com Dilma Rousseff (2011-2016) não foi diferente, sendo que o destaque ficou para o agravamento das crises econômica

⁸ Organizações sociais são entidades que celebram um contrato de gestão com o Poder Executivo e contam com autorização do Parlamento para participar do **orçamento público**. A organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 263).

e política, com os escândalos de corrupção. Na atual conjuntura, governo Temer, é visível a “enxurrada” de reformas e a insatisfação popular, pois a oportunidade de discutir as mudanças passou muito longe do povo, que mesmo nas ruas, fazendo protestos, não tem sido inserido no bojo dos debates. E esse é exatamente um dos pontos fracos da reforma, a falta de participação da sociedade.

Entender a reforma do Estado Burocrático para o Estado Gerente é de fundamental importância para o entendimento da máquina pública setorizada, conforme interesses das propostas neoliberais e dos possíveis encaminhamentos dados ao orçamento hoje, tendo em vista estar imerso não apenas no habitat administrativo (técnico), mas no político também, pois o orçamento não é só uma peça técnica, é, marcadamente, o resultado de interesses políticos.

Nesse capítulo, abordamos a realidade do Welfare State, no intuito de mostrar o momento em que os direitos sociais foram instituídos, potencializados e festejados em decorrência das políticas de proteção social que se sucederam, bem como com a possibilidade de emancipação da população pobre. Entretanto, a crise que assolou a economia colocou em xeque os avanços alcançados com as diversas experiências em torno de um Estado Social e promoveu a inserção do neoliberalismo no cenário mundial.

Em seguida, evidenciou-se que o desenvolvimento do Brasil é marcado por forte orientação neoliberal e, na contramão, a institucionalidade legal da ordem social (com a CF/88) é voltada para “universalização dos direitos sociais, para a participação da sociedade civil organizada e para descentralização político-administrativa”, características de um modelo mais próximo de um Estado de Bem-Estar Social (SOUZA FILHO, 2011, p. 172). Sob esse olhar, é notório que o cenário brasileiro na conjuntura neoliberal é contraditório, pois ao tempo em que o processo de democratização possibilita a participação da sociedade civil organizada, e que essa opta por construir um padrão legal de política social baseado na lógica do Welfare State, por outro lado, a gestão pública, influenciada pelos ideais neoliberais e pela globalização que permeia o cenário mundial, opta por seguir um ideal liberal conservador, que vai de encontro a toda construção legal que culminou com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com as Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social (LOS e LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, alvo deste estudo.

A seguir nos deteremos em detalhar a Política de Assistência Social no âmbito Nacional e municipal (lôcus da pesquisa), a delimitação do atendimento a crianças e adolescentes e o OCA.

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ORÇAMENTO CRIANÇA ADOLESCENTE EM TERESINA(PI)

Após apresentação do cenário onde foram instituídos direitos sociais, ampliando os horizontes da seguridade social e das políticas de proteção social, vem a situação de crise que fez o mundo voltar-se aos ideais neoliberais e à desconstrução das conquistas alcançadas com as diversas realidades de Welfare States.

Este capítulo propõe-se analisar a Assistência Social no contexto neoliberal, os programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito nacional e municipal, mais especificamente, o que diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes e, por fim, ao orçamento criança adolescente na Assistência Social do município de Teresina(PI).

A pesquisa aqui apresentada foi embasada nas peças orçamentárias e nos relatórios contábeis e de gestão do município de Teresina, que possibilitaram o estreitamento dos laços com o objeto de estudo e encaminharam a um entendimento maior dos valores que podem vir a traduzir mais que o significado de um número, o significado de uma política, de um público-alvo. Outra técnica utilizada para coleta de dados foi a entrevista com os gestores da política de assistência social do município de Teresina e com as presidentes dos conselhos municipais de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, no intuito de esclarecer as dúvidas sobre as peças orçamentárias e/ou sobre os relatórios.

4.1 A Assistência Social no contexto neoliberal

Sabe-se que ideologias, valores e práticas neoliberais colocam limites à realização dos direitos sociais nas políticas públicas, em nome da crise, dos poucos recursos e do mérito individual, ao passo que o modelo universal de proteção social, calcado nos princípios da igualdade de resultados, equidade e justiça distributiva, vem sendo contestado e encerrado.

Destacam-se como mecanismos e práticas sociais neoliberais que influenciaram, encaminhamentos da política social: “a focalização na pobreza extrema; privatização das políticas sociais; centralidade dos programas de transferência de renda; e regressividade tributária” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 212-213).

Os defensores da política social focalizada nos mais pobres, tendo como pressuposto o crescimento econômico para superação da pobreza, pregam que as medidas adequadas para alcançar o bem-estar social são a garantia das liberdades de mercado e individual, a privatização dos bens e serviços públicos e a meritocracia (mérito da necessidade) como

técnica para promover a proteção social (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010). Nesse sentido, na medida em que o Estado considera o mercado o alvo do seu investimento, ele se possibilita reduzir tamanho, funções e competências, o que atinge diretamente as políticas sociais, tendo em vista que essas representam uma ameaça às liberdades individuais, inibem a concorrência privada e ampliam os controles da burocracia.

Como consequência desse entendimento, tem-se: a naturalização da pobreza e a responsabilização dos indivíduos pelo seu bem-estar – a liberdade garantida pelo sistema promove uma concorrência saudável e, nesse sentido, os indivíduos são incentivados a conquistar o seu bem-estar, se não o fazem é porque não têm habilidade para competir; as armadilhas da pobreza, do desemprego e da poupança – que “tem relação direta com o corte de renda adotado no país” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 215), o repasse dos benefícios está vinculado à situação de extrema pobreza, o que de certa forma perpetua a situação de pobreza, tendo em vista que é o que justifica a ação do Estado nesse âmbito. Da mesma forma acontece com o desemprego, outra consequência, pois o beneficiário da assistência é chamado a decidir entre a insegurança do mercado concorrencial e a segurança de um benefício, apesar de estigmatizante, ou seja, não existem opções atrativas, justas, no sentido de promover a emancipação destas pessoas em situação de pobreza extrema, o que há são opções entre um menor ou maior risco de agravar a situação de insegurança, de pobreza, de desproteção.

Entre outros mecanismos neoliberais que caracterizam a política social na atualidade, tem-se, ainda, a privatização das políticas sociais que, conforme visto no capítulo anterior, transfere a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e não-lucrativo, como é o caso das organizações sociais; a centralidade dos programas de transferência de renda, ou a monetarização das políticas sociais, que acabam comprometendo a oferta de outros serviços sociais universalizantes (“justificados” pela quantidade de recursos aplicados para execução dos mesmos), além de exigir uma contrapartida dos beneficiários (condicionalidades), promove a fragilização das redes socioassistenciais; e, por fim, a regressividade tributária que evidencia que os tributos sobre a renda ou sobre o consumo têm uma “relação inversamente proporcional ao nível de renda de quem contribui” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 224). Para composição do preço dos produtos ou serviços são incluídos os encargos sociais que são repassados ao consumidor final, ou seja, o mesmo consumidor final é quem financia os programas sociais.

Oliveira (2003, p. 76) acrescenta a esses mecanismos um outro de extrema relevância para a Assistência Social: a descentralização. De acordo com a autora, no contexto neoliberal, a descentralização “consiste em um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto social

e ampliar as possibilidades de interação, em nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais”.

No entanto, o conceito de descentralização comporta diferentes interpretações, como a que foi construída no bojo do processo de redemocratização, demandada pelos movimentos sociais que acreditavam que esta conquista ampliaria a esfera pública e favoreceria a democratização das relações sócio políticas de modo geral. Teve como território fértil o ambiente político democrático, as inovações e regras estabelecidas pela Constituição de 1988 e, em especial, a extensão de direitos sociais.

Sônia Draibe retrata bem algumas particularidades da descentralização, intrínsecas à ideologia neoliberal, ao afirmar que:

[...] a descentralização que não constitui monopólio dos processos democratizantes, pode, conforme a perspectiva em que é adotada, abrir espaços a diferentes formas de arbitrariedade ou de comportamentos políticos autoritários. Da mesma maneira, pode significar apenas descentralização de responsabilidades e encargos, sem os correspondentes recursos, o que se constitui em uma forma arbitrária de reduzir o gasto, mesmo quando apresentada sob o eufemismo do desmonte (DRAIBE, 1988, p.43, apud OLIVEIRA, 2003, p. 76).

E essa é mais uma das situações conflituosas que coloca frente a frente propostas como a da cidadania plena, de cunho universalizante, inseridas no texto constitucional, com foco na erradicação da pobreza, e as propostas que priorizam a privatização, a seletividade e a focalização, que objetivam manipular os níveis de pobreza.

Percebe-se que enquanto as prioridades governamentais estiverem direcionadas no sentido de cumprir uma agenda neoliberal e promover um maior crescimento econômico, a liberalização da economia, o pleno funcionamento do mercado, a identificação da pobreza enquanto ausência de renda, e a descentralização que objetiva a eficiência e a eficácia do gasto social, é certo que, conseqüentemente, haverá redução da proteção social, enquanto direito, e o avanço das desigualdades socioeconômicas (PEREIRA e SIQUEIRA, 2010).

A Assistência Social no cenário neoliberal deixa de seguir o que foi conquistado e inserido na Constituição de 1988, e passa a ser mínima, controlada institucionalmente e sem o entendimento de que é um direito, e não um favor.

4.2 Do contexto nacional à realidade local: como está organizada a Assistência Social?

No Brasil, a Assistência Social é “direito do cidadão, dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um

conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, Art. 1º, LOAS, 1993).

A partir da inserção da Assistência Social enquanto política de Seguridade Social, fica definido seu caráter de política de proteção social (aquela que busca garantia da vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos), que deve promover a segurança de sobrevivência (viabilizando uma forma monetária, para idosos, pessoas com deficiência, desempregados, famílias em situação de extrema pobreza, entre outros, de terem garantido sua sobrevivência); a segurança de acolhida (que visa suprir as necessidades daqueles que necessitam, temporariamente, de alimentação, vestuário e abrigo, ou pela situação de pobreza vivenciada, ou por causa do rompimento dos vínculos familiares resultante, entre outros fatores, da drogadição, da violência, desemprego e criminalidade); e a segurança de vivência familiar, no intuito de evitar as situações de reclusão (institucionalização) e de perda das relações familiares e/ou comunitárias.

Em 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social é aprovada e traz no bojo das mudanças a instituição do SUAS e as novas bases do financiamento da referida Política. Entre os princípios democráticos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tem-se:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidades;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004).

Nota-se que esses princípios apresentam características de uma política pensada para um Estado provedor, como garantir a supremacia do atendimento às necessidades sociais, frente às exigências de rentabilidade econômica, à universalização, à igualdade de direitos no acesso ao atendimento, nesse sentido, desafia algumas imposições do sistema neoliberal vigente.

Entre os objetivos apontados, vale detalhar o que diz respeito a “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem” (BRASIL, 2004). Aqui reside um quesito a ser trabalhado, no que tange à relação entre os serviços que foram delimitados pela PNAS àqueles

detalhados na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009) como mostra o quadro a seguir.

Quadro 6 - Comparativo entre PNAS e Tipificação dos Serviços Socioassistenciais

NÍVEIS DE PROTEÇÃO	PNAS	TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS
<p>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PSB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Referência da Assistência Social; - Programa de atenção integral às Famílias; - Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento à pobreza; - Centros de Convivência para idosos; - Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares, ao direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; - Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; - Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; - Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e - Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.
<p>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE) DE MÉDIA COMPLEXIDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Referência Especializado da Assistência Social; - Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; - Plantão social; - Abordagem de rua; - Cuidado no domicílio; - Serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; - Medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); - Serviço Especializado em Abordagem Social; - Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Pessoas Idosas e suas famílias; - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
<p>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE) DE ALTA COMPLEXIDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento Integral Institucional; - Casa lar; - República; 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem,

	<ul style="list-style-type: none"> - Casa de Passagem; - Albergue; - Família Substituta; - Família Acolhedora; - Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); - Trabalho protegido. 	<p>Residência Inclusiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Acolhimento em República; - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e - Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.
--	---	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, baseado na Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 35-39) e na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009, p. 3-4).

A Política de Assistência Social, visando garantir as seguranças anteriormente mencionadas (sobrevivência, acolhida e convívio ou vivência familiar), elencou os níveis de complexidade da proteção social e os serviços específicos para alcançar o público-alvo em cada uma dessas circunstâncias. A PNAS ainda traz, com destaque, o programa de inclusão produtiva e a educação para o trabalho, a tipificação não expõe nessa mesma proporção, no entanto, consta na segurança de desenvolvimento da autonomia o “acesso à informação e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo” (BRASIL, 2009, p. 8) e na descrição do serviço para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos consta o “desenvolvimento de atividades que estimulem uma formação geral para o mundo do trabalho” (idem, p. 10). Da forma como é exposto na Tipificação, colocando a Política de Assistência Social como parceira, na lógica da intersectorialidade, da Política do Trabalho, é bem mais conveniente, tendo em vista não perder o foco da Assistência Social, nem mesmo haver paralelismo de ação entre as políticas.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2004), que veio materializar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), define e organiza os elementos essenciais à execução dos serviços supramencionados e as diretrizes estruturantes da gestão: primazia da responsabilidade do Estado; descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios; matricialidade sociofamiliar; territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; controle social e participação do usuário; política de recursos humanos e a informação, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2010; 2012).

Logo, com esse formato, e tendo em vista a descentralização político-administrativa no bojo das diretrizes, o município de Teresina, capital do estado do Piauí, segue o desenho do SUAS, numa gestão municipal voltada para um município de grande porte – aquele que tem entre 100 a 900 mil habitantes. De acordo com o IBGE (2016), a população estimada de

Teresina é de 847.430 habitantes, o que significa autonomia e independência para executar serviços da proteção social básica à proteção social especial de média e alta complexidades (os mesmos elencados na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais – Quadro 06).

Abrindo um parêntese para trazer uma questão intrínseca à política de atendimento da criança e do adolescente, evidenciada no Quadro 06, que chama atenção para uma situação de desencontro dentro da própria Política de Assistência Social. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), ao tratar da “Assistência Social e as Proteções Afiançadas”, mais especificamente da “Proteção Social Especial”, são elencados serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Têm estreita relação com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos e ações do executivo.

Entre os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade percebe-se que na PNAS existem dois deles (estão em negrito) que não constam na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, são eles: “família substituta” e “Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).” As implicações deste desencontro podem residir na ausência de serviços que incentivem a adoção, bem como na desresponsabilização da Política de Assistência Social, no que tange às medidas restritivas e privativas de liberdade, pois, nesses casos, especificamente, há uma recomendação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (BRASIL, 2012, p. 38), ao tratar dos “Critérios de Partilha para o Cofinanciamento”, que traz a seguinte redação:

Art. 78. O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, observada a disponibilidade orçamentária e financeira de cada ente federativo, efetivar-se-á a partir da adoção dos seguintes objetivos e pressupostos:

- I- implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados;
- II- implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para o cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente;
- III- atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas;
- IV- equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais.

Alinhando o entendimento, vê-se que o serviço, para ser cofinanciado, além da disponibilidade orçamentária e financeira, deve constar, conforme inciso I deste artigo, na “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais”; nesse sentido, os serviços anteriormente mencionados, “família substituta” e “medidas socioeducativas restritivas e

privativas de liberdade” ficam sem um referencial, quanto ao financiamento, pois não são considerados serviços socioassistenciais, tendo em vista não serem tipificados enquanto tal.

Conforme a lei nº 12.594, de 2012, as funções executivas e de gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) são da Secretaria de Direitos Humanos, ou seja, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), apesar de executar LA e PSC, não é o responsável direto pela medida e execução dos serviços, mas é corresponsável, a partir da sua inserção na política (PNAS) e na autonomia dos estados, em designar qual dos órgãos do poder executivo ficará responsável por essas medidas, ou mesmo qual organização da sociedade civil. No estado do Piauí, por exemplo, o responsável é a Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania (SASC), mas é importante ressaltar que não há repasses do governo federal (MDSA) para execução dessas medidas. Assim sendo, pode-se concluir que o serviço que prevê o atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas restritivas e privativas de liberdade não conta com a referência de um órgão mantenedor, pois nem a SDH/PR o faz, e nem mesmo a Assistência Social, por intermédio do MDSA.

O município de Teresina executa LA e PSC e tem os adolescentes em cumprimento de medidas restritivas e privativas de liberdade atendidos nas unidades da SASC (Semiliberdade, Centro Educacional de Internação Provisória – CEIP, Centro Educacional Masculino – CEM e Centro Educacional Feminino – CEF). E a reflexão proposta é que se as medidas restritivas e privativas de liberdade constassem na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (assim como LA e PSC), a possibilidade de um atendimento mais próximo da realidade do adolescente (no próprio município), com um número menor de internos e com melhores condições de trabalhar a ressocialização (somando-se às condições anteriormente citadas o cofinanciamento), o efeito da medida teria um outro sentido, tanto para quem executa como para o público atendido, extensivo às famílias dos mesmos.

Outro serviço apresentado no Quadro 06, a residência inclusiva, que é uma instituição de acolhimento para pessoas com deficiência, não consta na PNAS, mas está nos serviços tipificados da Assistência Social, contando com o cofinanciamento do MDSA para execução das ações. Nenhum município do estado do Piauí dispõe desse serviço, o que prejudica, como um todo, a comunidade das pessoas com deficiência, mas incide especialmente nas crianças e adolescentes com deficiência, por não terem, na fase primordial para o desenvolvimento, um atendimento especializado.

Tratando, agora, de como o SUAS organiza os elementos essenciais à execução dos serviços socioassistenciais tipificados, é pertinente pontuar que após o período de

consolidação (do SUAS) a necessidade de criar uma lei para normatizar a organização, o financiamento e a execução dos programas, projetos, serviços e benefícios era premente.

Sancionada a Lei nº 12.435, de 2011, muitas mudanças na LOAS repercutiram na PNAS. Entre as mudanças, tem-se a reformulação dos objetivos da Assistência Social, que hoje são:

A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promover a universalização dos direitos sociais (Art. 2º da Lei 12.435 de 2011).

Esses objetivos diferem daqueles apresentados na LOAS (1993), a partir da inclusão do alcance da proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; da vigilância socioassistencial, que subsidia, com informações precisas, o funcionamento da Política de Assistência Social, a partir do momento que passa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos, ou seja, mantém atualizado o diagnóstico necessário para o direcionamento da atuação da política, da aplicação de recursos e da promoção e defesa dos beneficiários desta mesma Política e, por fim, pela defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso às provisões socioassistenciais.

De acordo com a NOB/SUAS (2012, p. 19), a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) “se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios”. Para cada esfera de governo, integra-se o respectivo conselho de assistência social, bem como o respectivo fundo de assistência social, as entidades e organizações de Assistência Social e a rede socioassistencial (que representa o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios), tem-se, ainda, as instâncias de negociação e pactuação entre gestores, quanto à operacionalização do SUAS: Comissão Intergestores

Tripartite – CIT (União, Estados e Municípios), de âmbito nacional, e Comissão Intergestores Bipartite – CIB (Estados e Municípios), de âmbito municipal. Há responsabilidades conjuntas e outras específicas de cada gestão (municipal, estadual e nacional); no entanto, elas se entrelaçam (a partir do cofinanciamento, das capacitações e do sistema de informação), no sentido de tornar a gestão do SUAS mais eficiente e eficaz. Entre as responsabilidades mais comuns constam organizar e coordenar o SUAS; regulamentar e cofinanciar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social; instituir plano de capacitação e educação permanente, gerir o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família; realizar a gestão do BPC; realizar monitoramento e avaliação da política; entre outros.

O município de Teresina tem uma Secretaria de Assistência Social (SEMTCAS), conselho e fundo municipal de assistência social, e tem assento na CIB. Apresenta uma estrutura organizacional compatível com os requisitos do SUAS (ver anexo 01).

Existem dois instrumentos essenciais para a condução da política: o Plano de Assistência Social que “organiza, regula, e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 25) e o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, que busca concretizar as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, procurando manter um padrão de entendimento e execução da Política de Assistência Social nas três esferas de governo. O município de Teresina, através da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, tem os dois instrumentos e segue atualizando-os com a participação dos trabalhadores do SUAS e dos Conselhos envolvidos com a política (Assistência Social, Idoso, Criança e Adolescente, PCD, Mulheres, entre outros).

Entre as mudanças mais relevantes desencadeadas com o surgimento do SUAS, temos a que se refere à gestão financeira e orçamentária da Política de Assistência Social, que será trabalhada no tópico que diz respeito ao orçamento. Outros avanços, tanto em nível nacional como municipal, podem ser citados: a vigilância socioassistencial, enquanto função da política de assistência social, que decorre da produção, sistematização, análise e divulgação de informações territorializadas; a gestão do trabalho, que promove a valorização do trabalhador do SUAS e a estruturação do processo de trabalho institucional; e o incentivo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social (conselhos e conferências), valorizando e viabilizando o exercício do controle social.

Ao tempo em que a Política de Assistência Social traz, em suas diretrizes, a participação, o controle social e a descentralização, ela indica o caminho a ser percorrido; nesse sentido, detalhar a situação de cada uma dessas diretrizes na atual conjuntura vai possibilitar uma maior aproximação com a realidade local.

No Brasil sempre houve uma tendência de barrar o processo de democratização, bem como o controle social de bens e serviços. Esse modo de pensar e gerir a “coisa pública” deu margem ao avanço da lógica do mercado em detrimento da atuação do Estado e do controle e participação da sociedade civil e, conseqüentemente, foi montada uma estrutura de “modernização” do Estado, que investe na avaliação por resultados e padrões de desempenho, na instituição de gerentes de agências reguladoras e fiscalizadoras de serviços públicos delegados, e na contramão desse processo, dar-se o direito de reservar ao presidente da república o poder de decidir sobre 30% (trinta por cento) de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas (permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária na formação de superávit primário que possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública). Arvora-se em “adaptar”, modificar, alterar a legislação visando transferir a agentes privados a execução de serviços públicos, como se vê a materialização na educação, por exemplo, com o governo mantendo universidades e faculdades privadas utilizando-se do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (FIES), e mais um exemplo é a priorização da saúde suplementar privada, em detrimento do Sistema Único de Saúde – SUS (ESTEVÃO, 2015).

Como o alvo deste trabalho é tocar em uma das matérias mais disputadas no cenário social, político e econômico – o orçamento –, vale ressaltar a importância da experiência do orçamento participativo (OP), “considerado um instrumento com grande poder de fortalecimento da democracia local, à medida que permite que os cidadãos negociem diretamente com as autoridades a distribuição de recursos públicos, imprimindo transparência ao processo orçamentário” (WAMPLER, 2005 apud LIMA, 2010). Interferir na questão orçamentária e alcançar o centro da discussão política diante do processo de gestão é, como diria Elenaldo Teixeira (2001, p. 27), “uma participação orientada para decisão”.

No município de Teresina, o Orçamento Popular (denominação local do orçamento participativo que, diga-se de passagem, é bem distinto daqueles implantados em Porto Alegre e em Belo Horizonte) buscava a participação da sociedade civil na gestão da cidade, contribuindo no processo de elaboração do orçamento, definindo as prioridades da aplicação dos recursos públicos. Apesar de reconhecer a importância da participação popular, o orçamento participativo do município de Teresina tem apresentado resultados pouco expressivos, tendo em vista os baixos investimentos e a pouca expressividade dos resultados na distribuição dos recursos na cidade. Anualmente, apenas 3% dos recursos de investimentos

são disponibilizados para o Orçamento Popular, percentual que não possibilita concretizar a agenda de obras aprovadas anualmente, e a cada versão do programa a relação obras aprovadas vs demandas efetivadas é cada vez mais desproporcional, gerando insatisfação e descrédito, afastando a população desse processo de participação (LIMA, 2010).

[...] a pesquisa revelou que dos 113 bairros de Teresina, 84 se beneficiaram do Orçamento Popular, mas apenas 23 receberam aportes de mais de um milhão de reais, ou 79,19% do total investido, equivalendo a R\$ 55 milhões. Tais dados apontam para uma baixa inserção de obras nas comunidades atendidas pelo Orçamento Popular: 42,86% receberam, no período de 1997 a 2008, entre uma e quatro ações, havendo apenas dez bairros com índices mais elevados de execuções (acima de 20 ações). Esses concentraram 40,35% das intervenções. Com poucos recursos a serem disputados, verifica-se uma tendência de concentração em obras de pequeno porte. Os dados mostram que mais da metade (50,39%) dos investimentos decididos no Orçamento Popular foi aplicado em recuperação ou construção de calçamento e canteiro central, seguindo-se, na segunda e terceira posições, as ações em habitação (19,15%) e em construção ou recuperação de equipamentos públicos (13,88%). Cumpre destacar que, nas intervenções em habitação, predominou a distribuição de cestas de material de construção, enquanto naquelas em equipamentos públicos destacou-se a construção de creche comunitária. Tais intervenções concentraram, assim, 83,42% do total executado (LIMA, 2010, p.138).

Nesse sentido, implementar o orçamento participativo em tempos de neoliberalismo é um desafio, tendo em vista a necessidade de ampliar a capacidade de investimentos, no intuito de atender às demandas postas. E entre os limites impostos, dois merecem destaque: “baixo grau de democratização na relação entre os próprios atores sociais e a incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais estão em jogo alternativas de políticas públicas” (AVRITZER, 2002 apud LIMA, 2010, p. 129). No município de Teresina, o “Orçamento Popular de Teresina integra a programação de investimentos do Orçamento Fiscal, consolidando os programas a serem desenvolvidos pelos Órgãos Municipais” (Lei municipal nº 4.676, de 29 de dezembro de 2014, Art. 1º, § 3º). Nesse caso, o orçamento fica limitado à distribuição de recursos materiais, o que traduz, também, uma das falhas do modelo gerencial adotado na reforma do Estado, que é uma limitada inserção social, pois, para além da vontade política, o exercício da participação na sociedade civil é imprescindível para alcançar os resultados desejados.

Nogueira (2011) também corrobora com o ideal da participação da sociedade civil e lembra que *a priori* pensava-se que os mecanismos de consulta popular e formação ampliada de consensos dificultavam a tomada rápida de decisões, o que comprometeria o crescimento econômico. Aos poucos, esse entendimento mudou e a participação passou a ser vista com um valor em si e com o potencial de fornecer a sustentabilidade às políticas públicas, e ao próprio desenvolvimento.

Sob essa perspectiva, é imprescindível um pacto entre governo e sociedade civil, para que essa participação seja sistêmica e continuada, como também qualificada, embasada na democracia, na cidadania, na liberdade e, assim, possibilitar a emancipação de quem precisa das próprias políticas públicas (NOGUEIRA, 2011).

Já no âmbito da descentralização, conforme proposta anterior de detalhar essa diretriz da Política de Assistência Social, a situação dos municípios no processo de implementação não é confortável, tal como pensado, a priori, pela LOAS (1993), PNAS (2004), SUAS (2011), NOB-SUAS (2012). De acordo com Lavinias:

Em meio ao esgotamento do pacto corporativo, à crise fiscal e aos processos de descentralização que devolveram às esferas subnacionais competências no campo das políticas assistencialistas, as cidades assumem funções que de muito ultrapassam seus meios, mas que lhe são impostas pela própria dinâmica social e pelo jogo da representação política (LAVINAS, 2003, p. 28).

Nessa perspectiva e estreitando os laços com a política de assistência social, e mais especificamente, com o atendimento de crianças e adolescentes, segue a mesma observação, no que tange aos meios de materializar os programas, projetos, serviços e benefícios, pois a maior dificuldade dos municípios, ou das cidades, como cita Lavinias, por arrecadarem menos e não poderem contar com o cofinanciamento necessário (federal e estadual) para a manutenção dos programas, projetos e serviços⁹. Arretche (2000) corrobora com essa construção, ao apontar mais duas consequências para as novas relações intergovernamentais no Brasil, após a Constituição Federal de 1988: primeiro é que com a transferência de competências, cada administração passa a ser autônoma, sem a subordinação política de governadores e prefeitos em suas decisões e em seu território de atuação. E, depois, tem-se a “barganha federativa”, na qual cada nível de governo procura atribuir à outra administração o custo político, reservando para si apenas os benefícios resultantes da mesma. Nessa perspectiva, o processo de descentralização não deve estancar na descentralização fiscal, sendo imprescindível um olhar para as desigualdades regionais e as insuficiências locais.

Cabe resgatar, para esse debate em torno dos recursos, Yazbek (2004, p. 15), quando ressalta que “a efetiva viabilização da política de Assistência Social como estratégia de inclusão e atenção aos seus usuários é impensável sem a transferência de recursos federais e estaduais [...] bem como a participação desta política no orçamento público municipal”. Chaui (1999 apud YAZBEK, 2004, p. 15) afirma que “a luta política democrática passa pela gestão do fundo público, pelo qual a igualdade se define como direito à igualdade de condições”.

⁹ Vale enfatizar que o estado do Piauí não cofinancia nenhum serviço socioassistencial (proteção social básica e especial de média e alta complexidade).

Nesse sentido, pensar a democratização do fundo público é assegurar a materialização dos direitos sociais, e é esse espaço público, descentralizado, onde cada ente federado enxerga suas funções específicas que viabiliza o funcionamento dessa via onde trafegam financiamento e políticas públicas, garantindo direitos.

Outra pauta que carece de atenção é a realidade e as diferenças dos municípios de pequeno, médio e grande porte, que por si só inviabilizam a centralização e o planejamento comum das ações e programas sociais, tendo em vista desconsiderar as diferenças regionais e a capacidade de gestão de cada um (BERETTA; MARTINS, 2004). Assim, faz-se necessário buscar alternativas diferenciadas para cada realidade, e enfatizar a autonomia e a independência dos municípios, *locus* mais próximo da população, dos cidadãos. No entanto, dentro desse processo de descentralização, “é imprescindível que os municípios sejam capazes de descobrir caminhos e mecanismos mais participativos de decisão e de planejar, e assumir o gerenciamento de seus programas sociais” (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 75).

Sposati (1994) já refletia sobre esses aspectos quando fez um elo entre os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente, e pontuou que a municipalização não pode prescindir de uma estratégia de democratização da gestão pública, o que implica três questões básicas: a princípio a relação de subsidiariedade entre as esferas estatais, que supõe respeito, na escala hierárquica, à capacidade e oportunidade de os municípios agirem, executarem as ações sem a interferência de outra esfera governamental, hierarquicamente superior; depois, a relação de heterogeneidade dos municípios brasileiros e a homogeneidade do conceito de municipalização, o que nos remete à necessidade de formular modelos flexíveis de municipalização, regionalização e metropolização, e não uma única alternativa para todo território nacional; por último, o debate em torno do poder local e da democratização da sociedade, esse associado a mecanismos de presença e interferência da sociedade civil no processo de gestão.

Um importante avanço com o pacto federativo de gestão do SUAS aconteceu com as “diferenciações de responsabilidade entre os entes municipais, a partir de seu porte populacional” (SPOSATI, 2015, p. 52).

Quadro 7 - Competências de execução de serviços da PSB e PSE (média e alta complexidade) entre os entes federados

Classificação dos municípios	Porte populacional	Competências dos Municípios	Competências do Estado
Pequeno Porte I	Até 20.000 habitantes	Executar os serviços da Proteção Social Básica (mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas), incluindo BPC e Benefícios Eventuais e da Proteção Social Especial de Média Complexidade (dependendo do número de casos de violações de direitos).	Cofinanciar os serviços da PSB (incluindo os benefícios eventuais), coordenar processo de revisão do BPC no âmbito do estado, e Coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados (PSE média e alta complexidades).
Pequeno Porte II	+ de 20.000 a 50.000 habitantes	Executar os serviços da Proteção Social Básica (mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas), incluindo BPC e Benefícios Eventuais e da Proteção Social Especial de média complexidade.	Cofinanciar os serviços da PSB (incluindo os benefícios eventuais), coordenar processo de revisão do BPC no âmbito do estado, e Coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados (PSE média e alta complexidades).
Médio Porte	+ de 50.000 a 100.000 habitantes	Executar os serviços da Proteção Social Básica (mínimo de 2 CRASs, cada um para até 5.000 famílias referenciadas), incluindo BPC e Benefícios Eventuais e da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.	Cofinanciar os serviços da PSB (incluindo Benefícios Eventuais), coordenar processo de revisão do BPC no âmbito do estado, e PSE média e alta complexidades.
Grande Porte	+ de 100.000 a 900.000 habitantes	Executar os serviços da Proteção Social Básica (mínimo de 4 CRASs, cada um para até 5.000 famílias referenciadas), incluindo BPC e Benefícios Eventuais e da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.	Cofinanciar os serviços da PSB (incluindo Benefícios Eventuais), coordenar processo de revisão do BPC no âmbito do estado, e PSE média e alta complexidades.
Metrópole	+ de 900.000 habitantes	Executar os serviços da Proteção Social Básica (mínimo de 8 CRASs, cada um para até 5.000 famílias referenciadas), incluindo BPC e Benefícios Eventuais e da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.	Cofinanciar os serviços da PSB (incluindo Benefícios Eventuais), coordenar processo de revisão do BPC no âmbito do estado, e PSE média e alta complexidades.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir da NOB/SUAS (2005; 2012).

O Quadro 07 evidencia, entre os serviços da PSB e PSE (média e alta complexidades), os limites da execução e a necessidade do cofinanciamento. Sabendo que a União é a responsável primeira pela execução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos outros programas de transferência de renda (cabendo aos municípios a recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários – todos via CRAS, e ao estado coordenar o processo de revisão dos benefícios, e orientar municípios no cumprimento do seu papel) e pelo cofinanciamento de todos os serviços divididos por bloco de proteção PSB, PSE (média e alta complexidade), e gestão do SUAS, cadastro único e bolsa família. Cabe aos estados cofinanciar os serviços de PSB (inclusive Benefícios Eventuais) e PSE (média e alta complexidades), e em relação aos municípios de pequeno porte I e II, compete ao estado a regionalização dos serviços da PSE (média e alta complexidades), de forma a atender a população desses municípios o mais próximo possível, tanto no âmbito geográfico (até 2 horas de distância entre a população-alvo e o serviço), como cultural, aproximando-se ao máximo da realidade daquela população. Quanto aos municípios de médio e grande portes, bem como as metrópoles, esses têm autonomia e independência de executarem todos os serviços (PSB e PSE), devendo contar com a corresponsabilidade financeira do estado.

No entanto, essa é a visão geral e atual da divisão de responsabilidades entre os entes federados. No início do processo de municipalização não havia esse entendimento e, conseqüentemente, não aconteceu de forma homogênea em todo o país, ao contrário, efetivou-se de maneira diversificada, conforme a capacidade de cada município superar os novos desafios, e em conformidade com as dinâmicas internas, tanto políticas como sociais, com as pressões da sociedade civil e a proposta política de cada gestão (BERETTA; MARTINS, 2004). Ainda hoje as diferenças são nítidas e o cumprimento dessas competências deixam a desejar, apesar da divulgação, legislação, capacitações, e de toda uma discussão nas conferências que, diga-se de passagem, têm acontecido no intervalo de dois em dois anos (quando foi regulamentado para ser de 4 em 4 anos). O estado do Piauí, por exemplo, não cofinancia os serviços socioassistenciais, e ainda executa serviços da Proteção Social Básica, ferindo assim a competência do município e dificultando a execução dos serviços que dizem respeito a eles, bem como o possível aceite de outros serviços, tendo em vista a ausência da corresponsabilidade e a manutenção do paradigma protecionista e clientelista.

Até aqui, o estudo em torno da assistência social ficou no âmbito dos serviços socioassistenciais, proteção social básica e especial (média e alta complexidades). No entanto,

é importante evidenciar os recursos repassados fundo a fundo¹⁰, destinados à gestão do SUAS e do Bolsa Família.

No intuito de dinamizar e potencializar a qualidade da gestão descentralizada dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, foram criados, pela Lei 12.435/2011, os Índices de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) e o de Gestão Descentralizada do Bolsa Família e do Cadastro Único (IGD PBF); esse último é direcionado ao Programa Bolsa Família, objetivando “aferir a cobertura cadastral, a qualidade da gestão do Cadastro Único e a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde” (BRASIL, 2013, p. 86). Para ambos os casos existem dois tipos: aqueles aplicados aos municípios (IGD SUAS – M e IGD – M, esse último refere-se ao Bolsa Família), em que as regras são replicadas para o Distrito Federal e aqueles no âmbito do estado (IGD SUAS - E e IGD – E).

Ambos variam de 0 (zero) a 1 (um), e quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão, e a contrapartida é um maior incentivo financeiro, dentro de um teto orçamentário e financeiro dos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), ou seja, utiliza-se a meritocracia para avaliar e bonificar as gestões.

O IGD SUAS – M utiliza-se de um indicador que sistematiza o funcionamento dos CRAS, conhecido como IDCRAS Médio, e os indicadores que auxiliam nessa apuração são: 1- atividades realizadas; 2- horário de funcionamento; 3- recursos humanos; e estrutura física, que poderão ser classificados, em graus de funcionamento, enquanto insuficiente, regular, suficiente e bom, e em seguida são relacionados indicadores e grau de funcionamento e conforme estágio encontrado (1- com duas ou mais dimensões insuficientes; 2- uma dimensão insuficiente e uma regular; 3- uma dimensão insuficiente e as demais suficiente e/ou bom; 4- uma dimensão regular e as demais suficientes e/ou bom; 5- todas as dimensões no nível suficiente, sendo 50% ou menos classificado enquanto bom; e por último 6- todas as dimensões suficientes, sendo que mais de 50% está no patamar de bom). Ao dividir um desses estágios (que variam de 1 a 6) por 6 (que representa o número total de estágios), tem-se o IDCRAS. Os incentivos à gestão começam a partir de um índice mínimo de 0,2, ou seja, do segundo estágio, e o valor mínimo de repasse mensal corresponde a R\$ 500,00 (quinhentos

¹⁰ Transferência fundo a fundo: “As transferências fundo a fundo caracterizam-se pelo repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde” (BRASIL/ MDS, 2013).

reais); e para o índice igual ou superior a 0,9, o valor mínimo repassado é de R\$1.500,00 (hum mil e quinhentos reais) mensais (BRASIL, 2013).

Já o IGD SUAS – E é calculado a partir de uma média financeira ajustada de todos os municípios do estado (somam-se os IDCRAS médio de cada município e divide-se pelo número de municípios do estado). E os recursos serão transferidos a partir de uma meta alcançada de 20% (0,2), a partir desse patamar o repasse mínimo mensal para os estados será de R\$10.000,00 (dez mil reais). Nesse sentido, há um incentivo para o aprimoramento das gestões municipais e estaduais, o que reflete diretamente em mais organização, articulação, integração, melhor gestão da informação, da vigilância socioassistencial, em mais monitoramento, enfim, em uma oferta qualificada de serviços (BRASIL, 2013).

O mesmo acontece com o IGD PBF (municipal, do Distrito Federal e estadual), sendo que direcionado à gestão do Programa Bolsa Família – PBF (é um programa destinado às ações de transferência de renda às famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal de até R\$ 50,00 (cinquenta reais) por pessoa e às famílias pobres, entendidas como aquelas com renda mensal de até R\$ 100,00 (cem reais) por pessoa e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos e/ou adolescentes até 15 (quinze) anos), alcançando assim a otimização da gestão de condicionalidades, a gestão dos benefícios, a busca ativa (identificação e cadastramento de novas famílias), implementação de programas complementares (educação financeira, desenvolvimento comunitário e territorial, capacitação profissional, entre outros), fiscalização, gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços tipificados, bem como a possibilidade de dar mais suporte às instâncias de controle social.

Os pré-requisitos para que haja repasse de recursos do IGD PBF ou IGD-M para os municípios são, de acordo com o Art. 1º da Portaria GM/MDS nº 81/2015:

- a) adesão ao SUAS (**Fator II = 1**);
- b) Obter, no cálculo do Fator de Operação, após o cálculo da média aritmética das taxas, o mínimo de 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) no índice final (**Fator I \geq 0,55**). Abaixo, seguem os patamares mínimos (das taxas) a serem alcançados, seguido da instrução do respectivo cálculo:

- 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), calculada pela divisão do total de cadastros de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo atualizados nos últimos dois anos no CadÚnico do município, pelo total de cadastros de

famílias com renda per capita até meio salário mínimo no CadÚnico no município. TAC \geq 0,55);

- 0,30 (trinta centésimos) para a TAFE e TAAS (**Taxa de Frequência Escolar - TAFE**, calculada pela divisão do somatório do número de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e com informações de frequência escolar, pelo total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e **Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde - TAAS**, calculada pela divisão do público com perfil saúde no município e com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo total do público com perfil saúde no município. TAFE e TAAS \geq 0,30);

Figura 1 - Fórmula do cálculo das taxas de cadastro e de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)

$$\frac{\text{TAC} + \left(\frac{\text{TAFE} + \text{TAAS}}{2} \right)}{2}$$

Taxa de Atualização Cadastral Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

Fonte: Caderno do IGD-M/MDS.

- c) Apresentação no SuasWeb da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS (**Fator III = 1**); e
- d) Apresentação no SuasWeb da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos feita pelo CMAS (**Fator IV = 1**).

Ao final, o **IGD-M = Fator I x Fator II x Fator III x Fator IV** e, caso alguma taxa do Fator I for menor que 0,55 para TAC e 0,30 para TAFE e TAAS, ou o resultado final do Fator I estiver abaixo de 0,55, ou um dos demais fatores não forem cumpridos, o município não recebe os recursos. De acordo com a Portaria nº 81 do MDS, o valor dos recursos financeiros a serem repassados ao município será calculado pelo valor de referência de R\$ 3,25 e pelo número total de cadastros atualizados (CA), limitado à estimativa de famílias perfil até meio salário mínimo (IGD-M x R\$ 3,25 x CA).

Os incentivos financeiros do IGD-E são escalonados conforme percentuais alcançados pelos municípios do TAC, TAFE e TAAS.

O Programa Bolsa Família destaca-se nos impactos apresentados frente à condição de vida de crianças e adolescentes. O enfrentamento à pobreza infantil e às consequências da mesma, no decorrer da vida dessas pessoas, fica evidenciada quando da diminuição do baixo peso ao nascer, e da mortalidade infantil, como consequência de desnutrição e diarreia, por exemplo; quando do cumprimento da condicionalidade de saúde, que potencializou o atendimento básico e elevou as taxas de amamentação e vacinação; e da condicionalidade de educação que potencializou o aumento e permanência de crianças e adolescentes nas escolas (CAMPELLO; NERI, 2014).

A aproximação com a normatização da assistência social, os serviços socioassistenciais, os programas, projetos e benefícios vislumbraram a inserção, nesse debate, da institucionalidade do SUAS, que possibilitou a emancipação da Política de Assistência Social, no que tange às ideias de filantropia, caridade, favor (mesmo que algumas práticas venham a contradizer essa concepção, uma outra ideologia já foi plantada) e garantiu a criação de um forte arcabouço legal (com diretrizes, critérios, serviços, programas, projetos, benefícios e financiamento bem definidos) e a afirmação da mesma, enquanto política de proteção social, no bojo da Seguridade Social.

A partir de então, o foco do trabalho voltar-se-á para o estudo da previsão e execução orçamentária da Política de Assistência Social, que historicamente sempre acolheu com um grau maior de responsabilidade as demandas das crianças e adolescentes pobres do Brasil. Nessa perspectiva, todos esses avanços, pontuados anteriormente, serão evidenciados no orçamento, bem como a outra face dessa mesma moeda, que vai desde a reprodução de conceitos conservadores até a ausência de um debate que alcance as determinações da pobreza e da desigualdade social como estruturais da sociedade, cuja contradição fundamental localiza-se na luta de classes.

4.3 Compreendendo o orçamento público e o financiamento da assistência social

O orçamento público é o instrumento de gestão usado para organizar os recursos financeiros, devendo demonstrar uma previsão de receita e de despesas (vinculando os gastos à presença daquela despesa no orçamento).

Para tanto, existem princípios que norteiam todo processo de construção do orçamento público, estabelecendo regras, no intuito de conferir racionalidade, eficiência e transparência na elaboração, execução e controle do orçamento público. Há duas categorias distintas: os princípios orçamentários clássicos ou tradicionais, consolidados ao longo do desenvolvimento

do orçamento, com forte conotação jurídica, e os princípios orçamentários modernos, que ultrapassaram as fronteiras da legalidade e adentraram no universo do planejamento (programação) e da gestão (gerência). Entre os princípios orçamentários mais essenciais temos:

Princípio da Anualidade - o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil; Princípio da Clareza - o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo; Princípio do Equilíbrio - os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. Princípio da Exclusividade - a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas; Princípio da Legalidade - estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas; Princípio da Não Afetação (não vinculação) das Receitas - segundo esse princípio, nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos ou determinados gastos; Princípio da Publicidade - diz respeito à garantia da transparência e pleno acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes; Princípio da Unidade Orçamentária - diz que o orçamento é uno, ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária; Princípio da Universalidade - todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão; Princípio do Orçamento Bruto - determina que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos. Entre os princípios orçamentários modernos tem-se o Princípio da Simplificação - onde o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão, essa simplificação está bem refletida na adoção do problema como origem para criação de programas e ações; Princípio da Descentralização - é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários. Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão, beneficiário da ação, e a unidade administrativa que a executa e o Princípio da Responsabilização - os gerentes/administradores devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema (BRASIL, 2013, p. 07-10).

No Brasil, esses princípios nem sempre são respeitados. Na época da ditadura militar (1964-1985), conforme Salvador (2010), os princípios da unicidade, da universalidade, da transparência e do equilíbrio foram esquecidos, e, dessa forma, a sociedade e os seus representantes no Poder Legislativo ficavam impedidos de avaliar, acompanhar e fiscalizar as contas públicas. Hoje, o princípio da não afetação ou da não vinculação das receitas está sendo burlado, ou seja, algumas receitas estão sendo vinculadas a despesas específicas, “vários fundos foram criados vinculando a receita a áreas como telecomunicações, energia e ciência e tecnologia” (BRASIL, 2013, p. 9), o que assegura a regularidade no aporte de recursos para determinadas áreas e, conseqüentemente, prejudica a possibilidade do governante implementar outras políticas públicas, ou seja, em algumas áreas têm recursos demais e, em outras, de menos, diante da impossibilidade de remanejar, o que é mais grave.

Mergulhados ainda nesse processo de entendimento do orçamento, compreender a existência e a finalidade dos princípios orçamentários, faz-se premente enxergar os instrumentos complementares para a elaboração do mesmo no Brasil. O Plano Plurianual (PPA), criado na Constituição Federal de 1988, define as diretrizes, metas e objetivos da administração pública em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal), pelo período de quatro anos.

No processo de construção do PPA faz-se necessário elaborar um diagnóstico da realidade, definir uma visão de futuro, eleger prioridades, planejar a articulação de estratégias para sua execução e das políticas de apoio, e a formulação de programas para atingir as prioridades fixadas com a receita existente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve basear-se no PPA e apontar as diretrizes e metas da administração pública. Conforme Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), a LDO contribui para a racionalização e o disciplinamento das finanças públicas, sendo a maior novidade, em matéria de orçamento, trazida pela Constituição Federal de 1988, funcionando ainda como elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que, por sua vez, deve conter a discriminação da receita e da despesa, de maneira a deixar evidente a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, observando-se os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta de três esferas: orçamento da seguridade social, que abrange as receitas e despesas de todos os órgãos, entidades, fundos e fundações vinculados à Seguridade Social, ou seja, alcança todos os órgãos e entidades envolvidos nas ações relativas à saúde, previdência e assistência social; orçamento fiscal, refere-se às receitas arrecadadas pelos Poderes da União, seus órgãos, entidades, fundos e fundações, inclusive pelas empresas estatais dependentes¹¹ e as despesas igualmente referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; e o orçamento de investimento das empresas estatais, que corresponde ao orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maior parte do capital social com direito a voto. As receitas são provenientes dos recursos das estatais não dependentes¹², e as despesas são com

¹¹ Empresa Estatal Dependente é a empresa que recebe do ente controlador (União, Estado ou Município) recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária – (Art. 2ª, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Exemplo: Embrapa.

¹² Empresa Estatal não dependente - é autossustentável e não faz parte do campo de aplicação da LRF, porém, seus investimentos integram a LOA, por lidar com o dinheiro público. Isso ocorre para que a empresa tenha liberdade de atuação e, ao mesmo tempo, o Poder Público tenha controle sobre os investimentos dela. Exemplo: Caixa Econômica Federal.

obras e equipamentos; outras despesas, como salário de funcionários e manutenção de atividades das estatais não são previstas na Lei Orçamentária; estão incluídas apenas na contabilidade das próprias empresas estatais (BRASIL, 2013, 2016/MTO).

Conforme Fabrício de Oliveira (apud SALVADOR, 2010, p. 179), “a escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, em que o orçamento é expressão das suas reivindicações.”

Nessa perspectiva, enfatiza-se que o orçamento, para além dos valores contidos ao revelar receitas e despesas, traduz a vida política de uma sociedade. Daí a necessidade de apropriação dos aportes técnicos do orçamento, bem como da conjuntura social, política e econômica que o cerca.

Antes de inserirmos nesse debate do orçamento público as ações da assistência social, é mister lembrar que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 logrou êxito, no que tange às conquistas de direitos da cidadania, e criou expectativas em torno da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil. No entanto, na década de 1990, a ideologia neoliberal e a “reforma” do Estado tolheram a possibilidade de efetivar as mudanças propostas pela Constituição Cidadã.

E por que fazer alusão a esse episódio antes de adentrar na discussão em torno da assistência social? É simples. Como dito anteriormente, o processo de regulamentação da previdência social, assistência social e da saúde ocorreu nos anos de 1990, em meio às reformas estruturais que promoveram o “enfraquecimento da função social do Estado brasileiro e o fortalecimento de seu papel no provimento das condições necessárias à expansão do capital financeiro” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2003). As consequências são catastróficas: a política deliberada de juros altos, o endividamento acelerado do Estado (comprometendo o financiamento das políticas sociais), e desregulamentação das relações de trabalho que acentuam a informalidade e a redução de direitos. E esse é o cenário que cerca a estruturação da política de assistência social após a Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 fundamenta:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa: a coordenação e as normas gerais cabem à esfera federal; a coordenação e a execução dos programas são de responsabilidade estadual, municipal, de entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população: as organizações representativas são fundamentais para a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Nessa Constituição, três avanços concretos materializam-se, a partir de então, fora aqueles decorrentes desses. O primeiro diz respeito às fontes de financiamento da assistência social que foram asseguradas; o segundo foi o direcionamento dado para a formatação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a partir da descentralização das competências e da participação popular e, posteriormente, como consequência deste percurso; o terceiro, que resulta no novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Entre as outras conquistas decorrentes daquelas supramencionadas tem-se uma promovida pela LOAS (1993), que ao acrescentar que a assistência social é de responsabilidade do Estado, assegura a continuidade das ações e desvincula essa política pública dos riscos de meros programas político-partidários, e ainda cria o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instrumento responsável pela gestão de recursos de toda a política.

Entretanto, a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) saiu quase dois anos após a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), que havia determinado 180 (cento e oitenta dias) para sua legalização (BOSCHETTI, 2003). Dessa forma, ocorreu o comprometimento dos repasses de recursos para a política de assistência social, prejudicando a própria política pública, os entes federados (estados e municípios) e o público-alvo.

Às diretrizes supramencionadas e a sua concretização legal soma-se ao FNAS a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (1998 e 2004), que apresenta as diretrizes norteadoras da assistência social, como também o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promove a participação e o controle social das ações da assistência social, no âmbito público e privado. Dessa forma, consolidou-se a assistência social no espaço da administração pública.

Mas como era realizado o financiamento antes do SUAS, e como está hoje, na era SUAS? É tudo muito recente e é possível resgatar esse histórico de forma breve e precisa. A princípio, nos anos 1996 e 1997 (quando o FNAS torna-se, efetivamente, o principal mecanismo de financiamento da assistência social), a União firmava termos de responsabilidade e repassava recursos conveniados para os estados, que executavam as ações ou optavam pela execução indireta, que nesse caso, era transferir a execução para os municípios ou para outras entidades.

Em 1998, foi elaborada uma nova forma de financiamento (Lei nº 9.604/98), instituindo o repasse fundo a fundo, conforme previsto na LOAS. Apenas os municípios que se habilitaram na gestão municipal, conforme reza o artigo 30 da LOAS, conseguiram ter acesso aos repasses da União. Assim, no período 1998-1999 coexistiram dois tipos de repasses: o com termos de referência e planos de trabalho, e um mais simplificado, voltado apenas para os municípios habilitados, onde a União repassava diretamente aos municípios e/ou aos estados que executavam as ações, e esses tinham autonomia de optar pela execução direta ou pela indireta, com transferência de recursos para entidades sem fins lucrativos executarem a ação, surgindo a exigência de Certidão Negativa de Débitos (CND), para viabilizar o repasse dos recursos.

A partir do ano 2000 passou-se a utilizar portarias ministeriais e o Plano de Ação, findando a era dos termos de referência (BRASIL, 2013). Vale expor que entre os anos 2000 e 2004 permanecia a existência de municípios habilitados e outros não, o que implica na transferência direta da União para os estados ou para os municípios habilitados com as possibilidades de execução direta dos serviços e utilização dos recursos por parte do estado ou do município habilitado (repasses fundo a fundo) e/ou na execução indireta, com transferência de recursos do estado para os municípios não habilitados/ entidades e dos municípios habilitados para as entidades sem fins lucrativos. Nesse período, manteve-se a exigência da CND e os repasses eram conforme atendimentos realizados (recursos per capita). Após serviço prestado, a União ressarcia o estado ou município habilitado.

Em 2005, novos paradigmas para o financiamento da política de assistência social foram firmados, decorrentes de mudanças provocadas pelas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, promovidos pela nova PNAS de 2004 e pela Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/ SUAS).

Entre as mudanças evidenciadas tem-se aquela referente ao critério de atendimento per capita que foi substituída pela lógica de disponibilização de serviços à população, como os critérios de financiamento passando a ter por base o referenciamento de famílias. Outra mudança diz respeito ao fim do modelo de financiamento denominado de Serviço de Ação Continuada (SAC), que em meados de 2005, com a nova organização do financiamento em níveis de proteção e em pisos específicos, visando ao atendimento a determinado público-alvo. Nesse sentido, Salvador (2010) afirma que:

A partir da aprovação NOB/SUAS (Resolução nº 130 do CNAS, de 15 de julho de 2005), foram instituídos pisos de financiamento relacionados aos níveis de proteção social, garantindo o repasse automático, portanto, não vinculado a convênios, considerando-se determinados indicadores sociais e ampliando a autonomia do

município para alocação dos recursos federais repassados via fundo. A repartição de responsabilidades com entes da federação no tocante à gestão, ao financiamento, ao planejamento, ao acompanhamento e ao controle social ainda se encontra em estágio de construção. A divisão de responsabilidades em relação à gestão da política de assistência social vem sendo construída de forma progressiva, tendo por referência a aprovação das Normas Operacionais Básicas. A descentralização feita na NOB/SUAS permite maior autonomia para os municípios organizarem sua rede de proteção, os quais são fiscalizados, principalmente pelos respectivos conselhos de assistência, como destaca o boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análises* do IPEA, n. 13 (2007). O SUAS também introduz o Relatório Anual de Gestão, ao exemplo do que ocorre nas políticas de saúde e educação, simplificando o processo de prestação de contas e evitando atrasos no repasse de verbas federais aos entes subnacionais (SALVADOR, 2010, p. 322).

Ao tempo em que se desenha com mais nitidez a organização legal da política de assistência social, contemplam-se também as dificuldades que essa política enfrenta para estancar a pulverização de recursos em programas que não são de assistência social; em firmar-se com uma institucionalidade própria (nomenclaturas mais recentes: Ministério do Bem-Estar Social – MBES, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA) e, ainda, para equacionar os poucos recursos diante do comprometimento de grande parte desses com os programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, inviabilizando recursos para a rede de serviços assistenciais por nível de proteção.

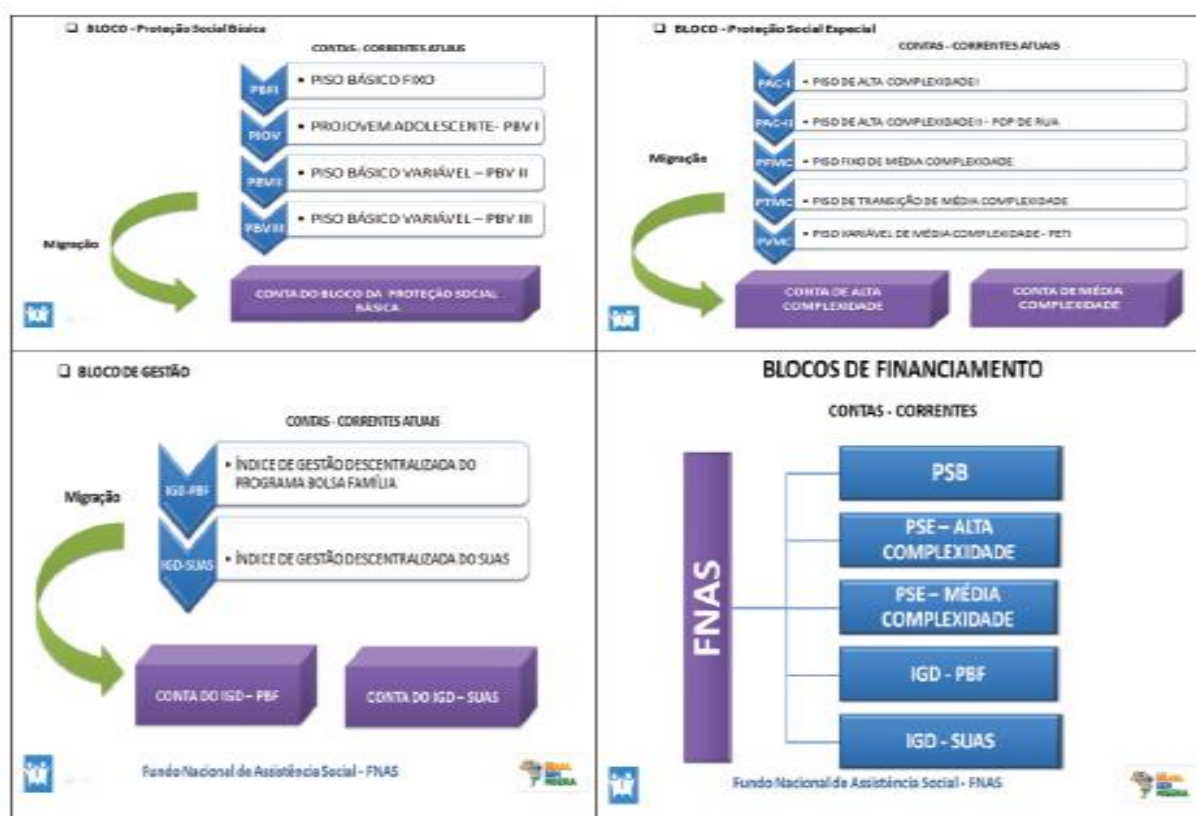
Importante delimitar, em termos de financiamento, a organização do SUAS: são previstos serviços (ações continuadas) que objetivam atender a população que necessita da Política de Assistência Social, a partir de uma rede de proteção que disponibiliza serviços da PSB e da PSE de média e alta complexidades; programas (ações integradas e complementares), visam potencializar os serviços e benefícios, e por não serem ações continuadas, delimitados objetivos, prazos e abrangência; projetos são investimentos que visam subsidiar iniciativas que potencializem as condições de subsistência do público-alvo, elevando a qualidade de vida e promovendo a preservação do meio ambiente; e os benefícios, que na assistência social são três: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que compõe o nível de proteção social básica e visa repassar ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência, que não tenha meios de suprir sua subsistência, e nem conta com sua família para fazê-lo, o valor de um salário mínimo mensalmente; os benefícios eventuais que objetivam pagamento de auxílio natalidade, morte e/ou para atender situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública; e, por último, as transferências de renda que repassam recursos diretamente aos usuários, no intuito de combater a pobreza e a fome, viabilizar acesso à renda e, conseqüentemente, à emancipação e autonomia (BRASIL, 2013).

Antes do SUAS o desenho do financiamento da Política de Assistência Social era mais simples e denotava um alcance mais pontual como: programa de atendimento à criança, programa de atendimento ao idoso, programa de atendimento à pessoa com deficiência, combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Após a implantação do SUAS os serviços passaram a ser agregados aos pisos (ver anexo II).

Visando tornar mais ágil a liquidez dos recursos, foram criados blocos de financiamento, que visam (blocos) possibilitar maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção, o que implica na possibilidade de, dentro de um mesmo bloco de proteção, o recurso poder ser realocado conforme demanda (ver figura 02).

Para que as transferências possam acontecer, na modalidade fundo a fundo, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) pontuou alguns requisitos, como a criação e o funcionamento do Conselho de Assistência Social, no âmbito estadual e municipal, de composição paritária, garantindo a participação de usuários da Política de Assistência Social; o fundo de Assistência Social, em cada ente federado, com o acompanhamento dos respectivos conselhos; o Plano de Assistência Social Estadual/ Municipal e a comprovação orçamentária dos recursos próprios (provenientes do tesouro de cada ente) destinados a essa pasta (BRASIL, 2013).

Figura 2 - Blocos de financiamento da Política de Assistência Social



Fonte: Brasil (2013). Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, p. 51.

A partir dessa figura é possível fazer uma análise do cenário, mais uma vez contraditório, em que a Política de Assistência Social insere-se. Ao tempo em que é possível encontrar elementos de uma administração gerencial, como os aspectos da maior proximidade dos cidadãos, da organização que viabiliza a agilidade e que, por sua vez, desafia a burocracia, e busca uma execução da Política de Assistência Social, efetiva, eficaz e eficiente, é possível encontrar, também, um pacto federativo que não inclui, em absoluto, o financiamento das despesas do SUAS. “Há um grande fosso na divisão de funções entre financiamento e responsabilidade do ente federativo, inclusive para a compreensão do que significa compartilhar responsabilidades e orçamentos públicos entre as três instâncias” (SPOSATI, 2015, p. 59). Percebe-se, na prática, quando o estado do Piauí, por exemplo, deixa de cofinanciar serviços socioassistenciais, comprometendo o bom funcionamento dessa estrutura administrativa para os 224 municípios que compõem o estado.

Os avanços na Assistência Social são visivelmente detectados, no entanto, os desencontros entre o que foi construído (todo avanço alcançado) e o que está sendo viabilizado, implementado, acabam por exigir a efetivação do pacto de aprimoramento da gestão do SUAS, conforme trabalhado anteriormente.

A outra análise feita por Sposati (2015) diz respeito à construção do orçamento (receitas e despesas), que deveria ser feita de forma articulada entre os entes federados. No entanto, o que acontece é que cada ente prioriza interesses próprios, e o orçamento não reflete, ou mesmo não é consequência das pactuações realizadas anteriormente. Assim, conforme exemplo dado logo acima, se a pactuação ocorreu em torno do cofinanciamento, todos os estados e municípios deveriam seguir esse propósito, no entanto, é nítido que o compromisso assumido não tem reflexos no orçamento (de estados e municípios) e, conseqüentemente, não se materializa na prática. A autora conclui afirmando que “o que se tem visto é um imaginário de financiamento tripartite, mas que de fato, tem se caracterizado mais como uma proposta subordinativa de um ente a outro do que uma articulação com base na consolidação do SUAS” (SPOSATI, 2015, p. 60).

4.4 O Orçamento Criança Adolescente (OCA) em Teresina(PI)

O Orçamento Criança Adolescente (OCA) tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente, divididos em três esferas prioritárias de ação: saúde - ações de promoção de saúde, saneamento e habitação, e combate

ao HIV/AIDS; educação - ações de promoção da educação, da cultura, do lazer e do esporte; e, por fim, na Assistência Social e Direitos da Cidadania - ações de promoção de direitos e proteção e assistência social.

Sob essa perspectiva, o OCA considera tanto as ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes (orçamento exclusivo) quanto aquelas que melhoram as condições de vida das famílias, pois se orienta pelo princípio de que uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza só serão possíveis com investimento na criança e respeito aos seus direitos (orçamento não exclusivo). No intuito de promover as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade individual de cada criança é que se pensa em ações conjuntas que visem o apoio às famílias, tendo em vista ser a unidade ideal para proteger, educar e promover o desenvolvimento de uma criança.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além de sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários (SALVADOR, 2010). Reforçando, o orçamento é uma peça de cunho político que implica relações de poder entre os movimentos sociais, fomenta a participação daqueles que querem garantir no executivo os programas, projetos, serviços e benefícios para seu estado ou município, comunidade, povoado, entre outros, ou seja, é um espaço de disputa.

O orçamento público como um todo tem impacto na vida de crianças e adolescentes, no entanto, pelas limitações dos movimentos pela infância e juventude, é inviável monitorar todo o orçamento público, nesse sentido, o Orçamento Criança Adolescente (OCA) contempla as ações mais voltadas para este público específico, o que facilita o controle social.

No caso específico do OCA, que é uma peça criada a partir de uma metodologia própria, conforme Salvador e Alves (2012), é um “excerto da Lei Orçamentária Anual”, há um dimensionamento desses gastos que possibilita a compreensão e mensuração da importância dada à criança e ao adolescente, no contexto histórico da atual conjuntura econômica, social e política vivenciada no país, e acrescenta-nos a possibilidade de refletir sobre a prioridade, ou não, dada a crianças e adolescentes no orçamento.

Dado que no estado do Piauí nem todo município aderiu à proposta de acompanhar mais de perto o que está destinado às crianças e aos adolescentes no orçamento, mas o município de Teresina, especificamente, por duas vezes (1999 e 2016) recebeu o título “Prefeito Amigo da Criança”, por ter empregado em sua gestão a metodologia de

acompanhamento do orçamento, fazendo uma estratificação de tudo o que é possibilitado para alcançar o público infante-juvenil direta ou indiretamente (orçamento exclusivo e orçamento não exclusivo). Para este estudo, o recorte temporal delimitou-se aos anos de 2010 a 2015, tendo em vista ser esse o período da edição mais recente que o município participou (que foi em 2015).

O estudo desenvolvido analisa além do que foi posto em instrumental próprio do Programa Prefeito Amigo da Criança da Fundação Abrinq, na área da Assistência Social, um recorte do QDD desse período, dos PPAs (2010/2013 e 2014/2017), dos relatórios contábeis, dos relatórios de gestão e entrevistas realizadas com gestores e presidentes dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Há dados importantes que precisam ser conhecidos para auxiliar no impacto e no entendimento dos valores apresentados no Anexo III deste trabalho, esses dizem respeito à população da cidade de Teresina(PI) e à população de crianças e adolescentes. Como base, temos dados oficiais de 2013, em que a população total era de 836.475 habitantes (oitocentos e trinta e seis mil e quatrocentos e setenta e cinco habitantes), e a de crianças e adolescentes era de 257.163 (duzentos e cinquenta e sete mil, cento e sessenta e três), o que representa, aproximadamente, 30,7% da população total.

O orçamento total inicial do município de Teresina para o ano de 2014, tendo em vista que o OCA 2015 (Anexo III) é elaborado com dados do ano de 2014, quando já se concluiu o exercício financeiro, foi de R\$ 2.498.851.424,00 (dois bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, oitocentos e cinquenta e um mil e quatrocentos e vinte quatro reais), conforme Lei nº 4.500, de 20 de dezembro de 2013, e o liquidado foi de R\$ 1.922.757.685,04 (um bilhão, novecentos e vinte e dois milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e quatro centavos), indicando aproximadamente 76,95% de liquidez.

As informações que dizem respeito à saúde afirmam que não há recursos no orçamento que sejam exclusivos para o atendimento de crianças e adolescentes, em se tratando das áreas de saúde, saneamento e habitação; mas conforme recorte feito com número de pessoas alcançadas, a estimativa é de que cada criança, para a saúde, custe em torno de R\$ 942,66 (novecentos e quarenta e dois reais e sessenta e seis centavos). Muito embora campanhas de vacinação direcionadas a esse público, não foram feitos esses registros no formato de orçamento exclusivo. O município de Teresina não mantém serviços como o Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPS i) que traduziria, também, um orçamento exclusivo.

Já o cenário da educação aponta para um per capita exclusivo de R\$ 1.116,63 (Hum mil, cento e dezesseis reais e sessenta e três centavos) e outro não exclusivo de R\$ 143,84 (cento e quarenta e três reais e oitenta e quatro centavos) que, somados, resulta em R\$ 1.260,47 (Hum mil, duzentos e sessenta reais e quarenta e sete centavos). Os recursos destinados a ações não exclusivas estão na área da cultura, esporte e lazer, conforme apresenta-nos o Anexo III.

Agora, o que é reservado (no que tange ao orçamento) pela Política de Assistência Social, chama atenção por tudo o que foi apresentado da relação criança/adolescente e Assistência Social no capítulo 2 deste trabalho. O per capita para criança e adolescente na Assistência Social é de R\$ 49,72 (quarenta e nove reais e setenta e dois centavos), sendo R\$ 0,82 (oitenta e dois centavos) exclusivo e R\$ 48,89 (quarenta e oito reais e oitenta e nove centavos) não exclusivo. E ao recordarmos Volpi (2000), quando mencionava a estreita relação da garantia dos direitos de crianças e adolescentes acontecendo exclusivamente na assistência social ou sob a responsabilidade do voluntariado, vemos que a fragilidade da Política de Assistência Social no atendimento ao público infanto-juvenil é cada vez mais crítica. No entanto, vale afirmar que esses dados ainda não traduzem por inteiro o que a pesquisa alcançou.

O OCA é um extrato do orçamento contendo as ações que alcançam diretamente a qualidade de vida e o desenvolvimento das crianças e adolescentes, e facilitam o acompanhamento do processo orçamentário por entidades e organizações da sociedade civil. Dois pontos importantes merecem atenção especial: primeiro, vale pontuar que o extrato do orçamento que compõe o OCA foi muito recortado e deixou de mostrar até mais ações em torno do público estudado; segundo, que a facilidade de acompanhar dá-se apenas na leitura final do OCA, pois não há como compreender o processo, tendo em vista o choque de informações. Para suprir essa lacuna, vejamos o que nos apresentam as peças orçamentárias (PPA, QDD, LOA, LDO) do município de Teresina e, posteriormente, o que nos trazem os relatórios de gestão.

O primeiro dado a ser trabalhado, conforme exposto no Anexo III, é o valor destinado ao Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA), onde consta, em 2014, conforme o OCA, o valor liquidado (nominal) de R\$ 168.641,88 (cento e sessenta e oito mil, seiscentos e quarenta e um reais e oitenta e oito centavos). No OCA, fica explícito que o FIA é o mesmo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), e não é evidenciado o valor inicial que consta no orçamento. Conforme PPAs e o relatório de acompanhamento da execução orçamentária dos anos correspondentes (2010/2013 e 2014/2017), o fundo

municipal dos direitos da criança e do adolescente teve a seguinte programação/execução orçamentária:

Tabela 1 - Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

EXERCÍCIO	META FINANCEIRA EM R\$ (VALOR NOMINAL)	META FINANCEIRA EM R\$ (DEFLACIONADO PELO IPCA)	VALOR LIQUIDADO EM R\$ (DEFLACIONADO PELO IPCA)	CRESCIMENTO REAL (EM %) DO VALOR LIQUIDADO
2010	194.000,00	194.000,00	270.601,16	
2011	434.000,00	407.511,74	456.286,23	68,62
2012	662.000,00	587.298,04	150.662,39	-66,98
2013	662.000,00	554.525,58	219.686,62	45,81
2014	868.900,00	683.991,88	132.695,12	-39,60
2015	964.890,00	686.323,78	221.240,96	66,73

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, baseado nos PPAs 2010/2013 e 2014/2017 de Teresina(PI) e IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

A priori, vale informar que esses recursos são provenientes de doações ou de convênios firmados com ONGs que tiveram projetos aprovados. A tabela 1 mostra o quanto é baixa a execução dos recursos do FMDCA.

A presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina, em entrevista, afirmou que: “— o recurso é utilizado, são lançados editais para atender demandas das ONGs, são feitas capacitações com Conselheiros Tutelares, pagamento de diárias e passagens para os conselheiros se deslocarem e participarem de capacitações”. Entretanto, no relatório de gestão de 2015, nada consta em relação ao FMDCA; nos relatórios dos anos de 2014 e 2013 constam ações, mas sem valores atrelados e, conforme a Tabela 1 logo acima, somente nos anos de 2010 e 2011 é que os recursos do FMDCA foram utilizados, e até mesmo otimizados, superando a meta financeira planejada. Em contrapartida, nos anos de 2012 a 2015 a liquidez girou em torno de 28,2% (em média), por ano, ou seja, a utilização foi muito aquém da meta financeira orçada¹³. Os recursos do tesouro municipal destinado ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) para o ano de 2014 (ano da apuração do OCA) foi de R\$ 74,40 (setenta e quatro reais e quarenta centavos), ou seja, dos R\$ 168.641,88 liquidados (valor nominal) apenas R\$ 74,40 era recurso do tesouro municipal.

¹³ Cálculo feito a partir dos valores deflacionados.

Diante da subutilização dos referidos recursos, a Secretária Municipal de Assistência Social (SEMTCAS) afirmou que: “— infelizmente, as ONGs, ou não sabem elaborar o projeto, ou não seguem o percurso burocrático necessário. Hoje, praticamente uma instituição apenas segue todo trâmite necessário, e é contemplada com recursos oriundos do FMDCA”.

Nessa perspectiva, as falas da Presidente do CMDCAT e da gestora da Política de Assistência Social do município de Teresina reafirmam a necessidade de rever a estratégia de repassar responsabilidades do Estado para a sociedade civil, sem antes prepará-los para tal. Faz-se necessário um investimento do Estado, ou da própria sociedade civil, por meio das escolas de conselhos, no sentido de inserir nas escolas, desde o ensino fundamental até o ensino médio, disciplinas que estimulem a participação social e ensine a população, como um todo, sobre o processo orçamentário, a manusear peças orçamentárias, além de promover o debate em torno do cenário político, econômico, social e cultural que cerca a administração pública. Esperar do Estado essa iniciativa é praticamente uma utopia, mas é preciso enfatizar que de acordo com a organização administrativa do Estado, o Poder Executivo precisa dos Conselhos, e vice-versa.

Nos relatórios do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Teresina os valores aplicados nos serviços, programas, projetos e benefícios direcionados ao público infanto-juvenil são apresentados condensados na função/subfunção assistência à criança e ao adolescente, dificultando o conhecimento detalhado das despesas. O percurso a ser trilhado pela sociedade civil para obter informações básicas é cada vez mais complexo, e demanda, conseqüentemente, mais estudos e consome mais tempo, a ponto de inviabilizar a participação e o controle social, como aponta Sposati (2015):

Embora já se tenha plena legalidade da estrutura da assistência social desde 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e, mais recentemente, com a Lei do SUAS 12.435/11, com a nomenclatura de serviços padronizada desde 2009, a estrutura e a nomenclatura do orçamento público, aplicada pelo Ministério do Planejamento para assistência social, não considera tais dispositivos legais e permanece aplicando a nomenclatura das ações dessa política anteriores à Constituição de 1988, ou seja, aplicadas desde a ditadura militar. Como consequência dessa irracionalidade mantida pelo Planejamento, é exigido que todos os órgãos públicos brasileiros sigam excecência e, assim, o orçamento ou as despesas no campo do SUAS não permitem visibilidade sobre o andamento das ações do SUAS, exceto sobre o seu valor total. O paradoxo instalado é que a legislação do orçamento público brasileiro, institucionalizada ao tempo de Getúlio Vargas, em 1933, pelo Decreto-lei 23/50, em seu artigo 12 especifica a assistência social como uma função de governo. Isto ocorreu mesmo antes de se ter um órgão ordenador de tais despesas a compor a burocracia estatal. É preciso lembrar que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) foi criada em 1974, no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sendo a ela vinculada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujos recursos financeiros procediam do *superávit* da Previdência Social. Cordeiro (2014) demonstra a pouca alteração da nomeação das funções e subfunções da assistência social entre 1974 e 1999,

momento em que a Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, estabelece novas funções programáticas. A Função 015- Assistência Social passa a ser codificada como 08 e suas subfunções adotam os seguintes códigos e nomenclaturas: 241- Assistência ao Idoso; 242- Assistência ao Portador de Deficiência; 243- Assistência à Criança e ao Adolescente; e 244- Assistência Comunitária. Permanece, portanto, a noção de segmentos de forma incongruente com a PNAS, de 2004 (SPOSATI, 2015, p. 56).

A análise acima traz consigo a realidade do município de Teresina, que coaduna com a realidade nacional, quanto à ausência de visibilidade sobre o andamento das ações promovidas pela Assistência Social, a partir das peças orçamentárias, pois tanto no PPA quanto no QDD é possível identificar os serviços, projetos, programas e benefícios com a nomenclatura da PNAS, mas no Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos e Atividades aparece apenas a subfunção 243 - “Assistência à Criança e ao Adolescente”, e no Relatório de “Acompanhamento da Execução Orçamentária”, toda mensagem vem codificada, necessitando de conhecimento específico na área orçamentária, ou seja, o diálogo com as peças orçamentárias é “facilitado” em nível de planejamento das ações e torna-se difícil quando da necessidade de acompanhamento da execução.

Quanto à destinação privilegiada de recursos públicos, como previsto no art. 4º do ECA, a Política de Assistência Social vai distanciar-se da perspectiva do orçamento exclusivo relacionado com a proteção à infância e à juventude (conforme metodologia de apuração do OCA), ao tempo que potencializará o orçamento não exclusivo, a partir de repasses de recursos por nível de proteção (blocos da PSB, PSE média e alta complexidades, gestão do SUAS e gestão do PBF). No entanto, “esta forma de nomeação das propostas e das despesas da Assistência Social não permite análise rigorosa, necessária para identificar a qual tipo de proteção social básica ou especial essas despesas se referem” (SPOSATI, 2015, p. 56), se foi com atenção à criança e ao adolescente, à pessoa idosa ou à pessoa com deficiência, se foi com LA e PSC, entre outros serviços, ou seja, impossível ter transparência e um paradigma de gestão em todo o país.

Nas entrevistas com gestores da política municipal de assistência social, todas foram unânimes em afirmar que é impossível saber o montante de recursos aplicados em cada ação desenvolvida dentro da PSB e PSE (média e alta complexidades), bem como de todas as ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, pois comportam as não tipificadas enquanto serviço socioassistencial, que só sabem dizer o valor total gasto. E essa realidade é percebida nitidamente nos relatórios mensais de acompanhamento da execução orçamentária, e o mais grave é que em algumas ações nem mesmo o total de recursos gastos condiz com a realidade, exemplo: implantação e manutenção do Conselho Tutelar. É inconcebível uma cidade com quatro conselhos tutelares apresentar um gasto anual com a

manutenção dos mesmos de R\$ 1.118,95 (hum mil, cento e dezoito reais e noventa e cinco centavos).

Tabela 2 - Gastos com implantação/manutenção dos Conselhos Tutelares em Teresina(PI)

ANO	VALOR ORÇADO INICIALMENTE (deflacionado pelo IPCA)	VALOR LIQUIDADO (deflacionado pelo IPCA)	CRESCIMENTO REAL em %
2010	120.000,00	8.285,83	-
2011	84.507,04	1.443,16	-82,6
2012	134.792,88	7.656,17	430,5
2013	127.323,09	10.920,39	42,6
2014	125.321,10	34.302,67	214,16
2015	216.777,85	1.118,95	-96,74

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Teresina – PMT/ Relatório de Execução Orçamentária 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

Esses dados conduzem naturalmente ao entendimento de que, no âmbito da Assistência Social, o orçamento é tratado com descaso, e que não há controle social. Entre as ações elencadas nos Relatórios de Execução Orçamentária, tem-se um grande número de ações sem recurso liquidado (é o caso da manutenção do Conselho de Assistência Social; do monitoramento e avaliação da rede socioassistencial, da vigilância socioassistencial; revisão de benefício de prestação continuada; inclusão produtiva das famílias, entre outras ações), ou seja, há todo um processo de construção do orçamento, delimitam-se ações e recursos para a execução de cada uma e, ao final, muitas não são executadas, outras com baixo índice de execução e umas poucas ações que ultrapassam a meta orçada. Sposati (2014, p. 79-80) trouxe uma análise muito real para essa situação:

Pode-se afirmar que o trato das finanças públicas na política de assistência social não está na direção de alavancar um sistema único de proteção social não contributiva. Pelo contrário, ele reforça a diluição e a fragmentação, uma vez que facilita a aplicação de conceitos individuais, interpretações aleatórias que caminham ao revés da unidade dos entes federativos na efetivação de um sistema único. Garantir a efetiva aplicação dos recursos financeiros no âmbito do SUAS quase que exige uma pesquisa para saber como cada contador, que opera nos entes federativos, concebe o que é gasto em assistência social. De fato, a única aplicação que se tem clareza do gasto são os benefícios federais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

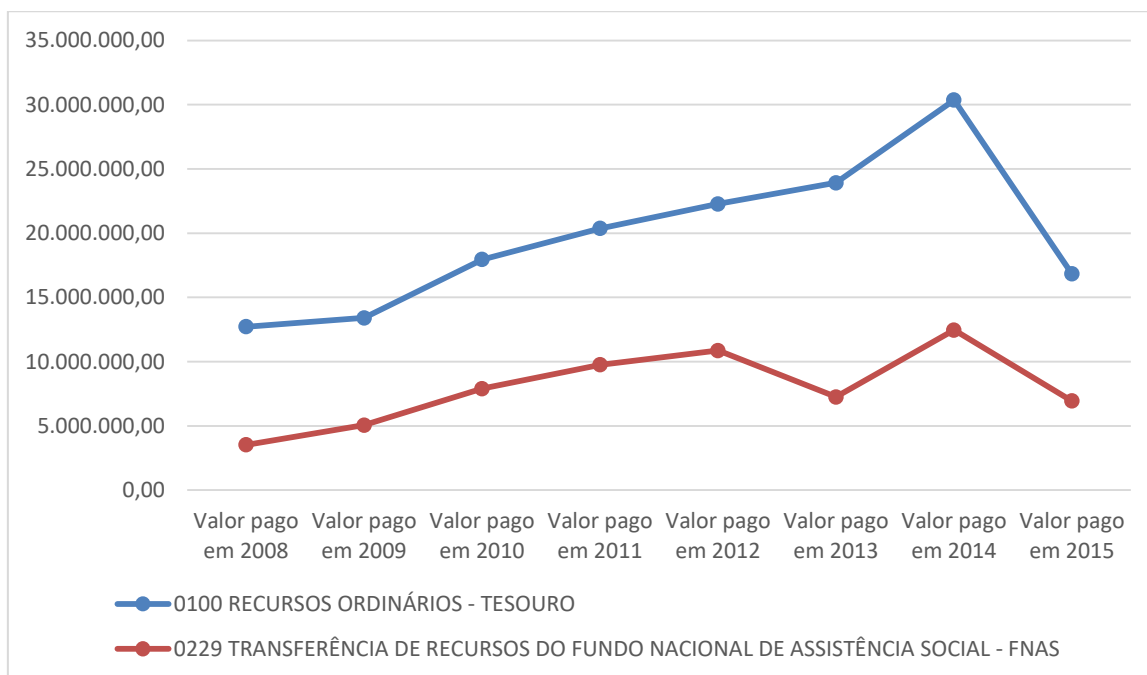
A partir da citação, vê-se a necessidade de cobrar, no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, compromissos no sentido de investir na estrutura orçamentária, de tal forma que ela possa traduzir o que consta na PNAS, SUAS, NOB/SUAS, e mesmo daquelas ações que não estão tipificadas enquanto serviço socioassistencial, mas que estão inseridas nas Secretarias de Assistência Social; da mesma forma, no que diz respeito ao controle de

despesas no âmbito da Assistência Social, é imprescindível possibilitar a materialização do controle social, princípio democrático na gestão da política, que hoje está sendo negado devido ao desencontro e à negação de informações nas peças orçamentárias.

No que tange aos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o cofinanciamento é realizado a partir de um valor que indica o custo de uma criança ou de um adolescente institucionalizado, ou seja, é feito um levantamento de todos os gastos que envolvem a institucionalização de crianças e adolescentes, e dividido pelo número de acolhidos. Hoje, o valor de uma criança e/ou adolescente (per capita) institucionalizado para cada ente federado é de: R\$ 500,00 (quinhentos reais) para a União, R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para o estado, e mais R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para o município, ou seja, ao todo, uma criança/adolescente institucionalizado custa R\$ 1.000,00 (hum mil reais). No entanto, esse valor está muito aquém do necessário, pois o número de variáveis que estão inseridas nesse cálculo, e que se altera de uma realidade para outra, é enorme. Como exemplo, podem ser citados: há município que dispõe de um prédio (base física) para instalar o serviço, em outra realidade pode ser preciso alugar; há diferenças salariais entre os municípios, que repercute diretamente nos encargos com esse mesmo serviço e que influencia no valor final; diferenças no valor da alimentação, enfim, são múltiplas realidades, particularidades neste país enorme que é o Brasil. Diante desses fatos, uma consequência é certa: o município, *locus* da execução do serviço, acaba por gastar bem mais que os outros entes federados, ficando sobrecarregado com a responsabilidade da execução e, ainda, de complementar valores.

Um dos dados adquiridos na entrevista com a Secretária Municipal de Assistência Social refere-se à realidade do município de Teresina, que não recebe cofinanciamento estadual e que gasta mais que o dobro do montante de recursos gastos pela nação (com Teresina, especificamente).

Gráfico 1 - Comparativos dos valores gastos com Assistência Social pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no de período 2008-2015



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Para detalhar melhor a realidade vivenciada pelo município, vale conferir a distância entre os valores (nominais) gastos com Assistência Social pelo município de Teresina e os valores (nominais) gastos pelo MDS (cofinanciamento) com a mesma política para o município de Teresina. Em 2008, o município gastou com Assistência Social R\$ 12.720.378,22, enquanto que a União aplicou R\$ 3.528.132,74; em 2009, os valores foram R\$ 13.412.544,41 para o município de Teresina, e R\$ 5.055.189,46 para o MDS; em 2010, R\$ 17.960.945,72 para o município, e R\$ 7.901.598,72 para o MDS; em 2011, tivemos um gasto de R\$ 20.378.358,15 do município de Teresina, e R\$ 9.761.187,89 do MDS; em 2012, o gasto com Assistência Social do município foi de R\$ 22.283.422,69, e do MDS foi de R\$ 10.868.633,82; em 2013, os valores foram R\$ 23.916.828,01 da PMT, e R\$ 7.258.901,22 do MDS; em 2014, a PMT gastou R\$ 30.363.546,25, e o MDS R\$ 12.456.205,26; e em 2015, os números foram R\$ 16.831.848,86 da PMT, e R\$ 6.939.087,78 do MDS.

Diante da ausência do estado nessa relação, que deveria ser de corresponsabilidade, fica a curiosidade de saber: quanto é gasto com assistência social no estado do Piauí? Consultando os Relatórios Contábeis do Balanço Geral do Estado dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, obtivemos os seguintes resultados: em 2012, o estado gastou com Assistência Social o valor (nominal) de R\$ 16.302.576,00; em 2013, esse valor foi de R\$ 20.606.431,00; em 2014, houve um crescimento negativo e o gasto foi de R\$ 15.846.217,00; e em 2015, esse

gasto passou a R\$ 34.486.444,00. Sabe-se que o estado do Piauí é composto por 224 (duzentos e vinte quatro) municípios e que é o terceiro estado mais pobre da nação, em relação ao índice de desigualdade social, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que evidencia a gravidade dos dados apresentados, tendo em vista inviabilizar o funcionamento da política que promove a proteção social integral e uma possível emancipação/autonomia daqueles que estão em situação de extrema pobreza. Esses dados evidenciam ainda que a capital, sozinha, gasta o equivalente a 100%, ou mais (dependendo do ano), do que o gasto que o estado faz com Assistência Social.

Além dos desafios supramencionados, os municípios estão expostos ao risco da descontinuidade dos repasses, como se percebe pela oscilação dos valores anualmente aplicados. Esse é mais um quesito a ser trabalhado entre os entes federados, neste processo de descentralização/municipalização da política de assistência social, pois os gestores da Assistência Social no âmbito municipal ficam mais fragilizados diante da responsabilidade com pagamento de pessoal e continuidade da oferta dos serviços.

Retornando ao debate em torno da Política de Assistência social e o atendimento às crianças e aos adolescentes, o fato é que somente este acompanhamento minucioso revelará o que Salvador (2010) chamou de “engajamento do Poder Executivo no cumprimento das disposições do ECA e da PNAS, o que contribui para a identificação do lugar que crianças e adolescentes ocupam na disputa pelos recursos do fundo público”. Nesse sentido, mais um dado sobre a assistência social no município de Teresina requer reflexões mais sistemáticas, no que concerne ao acompanhamento da subfunção assistência à criança e ao adolescente. Conforme dados do Relatório de Despesa por Função/Subfunção da Prefeitura Municipal de Teresina, tem-se a seguinte involução:

Tabela 3 - Despesas por Função/Subfunção (Assistência à Criança e ao Adolescente)

ANO	FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	PAGO (R\$) Deflacionado pelo IPCA	CRESC. REAL (%)
2010	Assistência à Criança e ao Adolescente	653.428,19	-
2011	Assistência à Criança e ao Adolescente	1.483.622,00	127,05
2012	Assistência à Criança e ao Adolescente	617.414,70	-58,52
2013	Assistência à Criança e ao Adolescente	346.289,80	-43,73
2014	Assistência à Criança e ao Adolescente	158.291,40	-54,29
2015	Assistência à Criança e ao Adolescente	248.319,30	56,87

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir de dados do Relatório Função/SubFunção da PMT dos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2014. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

Há uma nítida redução de aplicação de recursos no âmbito da política de assistência social, no que tange ao atendimento de crianças e adolescentes no município de Teresina. Os valores sofrem diminuição brusca e sem justificativa da situação, tendo em vista a manutenção das ações no decorrer desse período, e o acréscimo de serviços e/ou equipamentos, devido à criação de um quarto Conselho Tutelar e da Casa de Acolhimento Reencontro, representando um serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que não recebe recursos do cofinanciamento estadual e que demanda mais recurso para sua execução.

Comparando o montante de recursos gastos em 2011 com o de 2014 percebe-se que existia uma aplicação de R\$ 1.483.622,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta e três mil e seiscentos e vinte dois reais), que foi para apenas R\$ 158.291,40 (cento e cinquenta e oito mil, duzentos e noventa e um reais e quarenta centavos), o que representa um crescimento negativo de 89,33%. Em 2015, apesar de esse gasto ter crescido 56,87% com relação a 2014, se comparado com 2011, o gasto com crianças e adolescentes teve um crescimento negativo de 83,26%, perfazendo um gasto de apenas R\$ 248.319,30 (duzentos e quarenta e oito mil, trezentos e dezenove reais e trinta centavos). A explicação para a apresentação das sucessivas perdas imprimidas à execução de ações voltadas para a criança e o adolescente no âmbito da Política de Assistência Social no município de Teresina reside no caráter vago do Orçamento da Assistência Social e da não inclusão de uma série de ações com orçamento quase que exclusivo para o público infanto-juvenil, conforme aponta a tabela 4 apresentada mais adiante.

Os dados dos relatórios anuais de despesas por Função/SubFunção de 2010 a 2015 evidenciam a existência, no âmbito da Política de Assistência Social, de quatro subfunções: administração geral da SEMTCAS, o atendimento à criança e ao adolescente (apresentado na tabela 2), à pessoa com deficiência (PCD) e a assistência comunitária. Em 2015, ocorreu um acréscimo das subfunções: direitos individuais, coletivos e difusos; formação de recursos humanos e, por fim, proteção e benefício ao trabalhador, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - Despesas por Função/subfunção (Administração Geral, Pessoas com Deficiência, Assistência Comunitária, entre outras)

ANO	FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	PAGO (R\$) deflacionado pelo IPCA	CRESCIMENTO REAL(%)
2010	ADM. GERAL	13.768.420,00	-
	PCD	28.220,00	-
	ASSIST. COMUNITÁRIA	9.865.302,00	-
2011	ADM. GERAL	14.994.992,00	8,9
	PCD	8.803,42	-68,8
	ASSIST. COMUNITÁRIA	10.411.362,00	5,5
2012	ADM. GERAL	16.180.888,00	7,9
	PCD	-	-100
	ASSIST. COMUNITÁRIA	12.765.267,00	22,6
2013	ADM. GERAL	15.436.468,00	-4,6
	PCD	-	-
	ASSIST. COMUNITÁRIA	9.615.667,00	-24,7
2014	ADM. GERAL	17.421.990,00	12,9
	PCD	340.460,00	-
	ASSIST. COMUNITÁRIA	13.632.806,00	41,7
2015	ADM. GERAL	15.542.680,00	-10,8
	PCD	598.357,20	75,7
	ASSIST. COMUNITÁRIA	11.876.947,00	-12,9
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	2.480.819,25	
	FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	-	
	PROTEÇÃO E BENEFÍCIO AO TRABALHADOR	390.705,72	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir de dados do Relatório Despesa Função/SubFunção da PMT. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

Como é perceptível, os gastos com a administração geral e com assistência comunitária mantiveram um padrão de crescimento com oscilações um pouco menos expressivas, se comparados à realidade das subfunções PCD e a assistência à criança e ao adolescente (tabela 2). Na administração geral, se forem comparados os gastos de 2013 em relação aos de 2012, percebe-se um crescimento negativo de 4,6%; e do ano de 2015 em relação ao de 2014, ocorreu outro crescimento negativo, mais expressivo ainda, de 10,8%. Na subfunção assistência comunitária, nesses mesmos períodos (de 2013 em relação a 2012, e de 2015 comparado com 2014) houve crescimentos negativos de 24,7% e de 12,9% respectivamente.

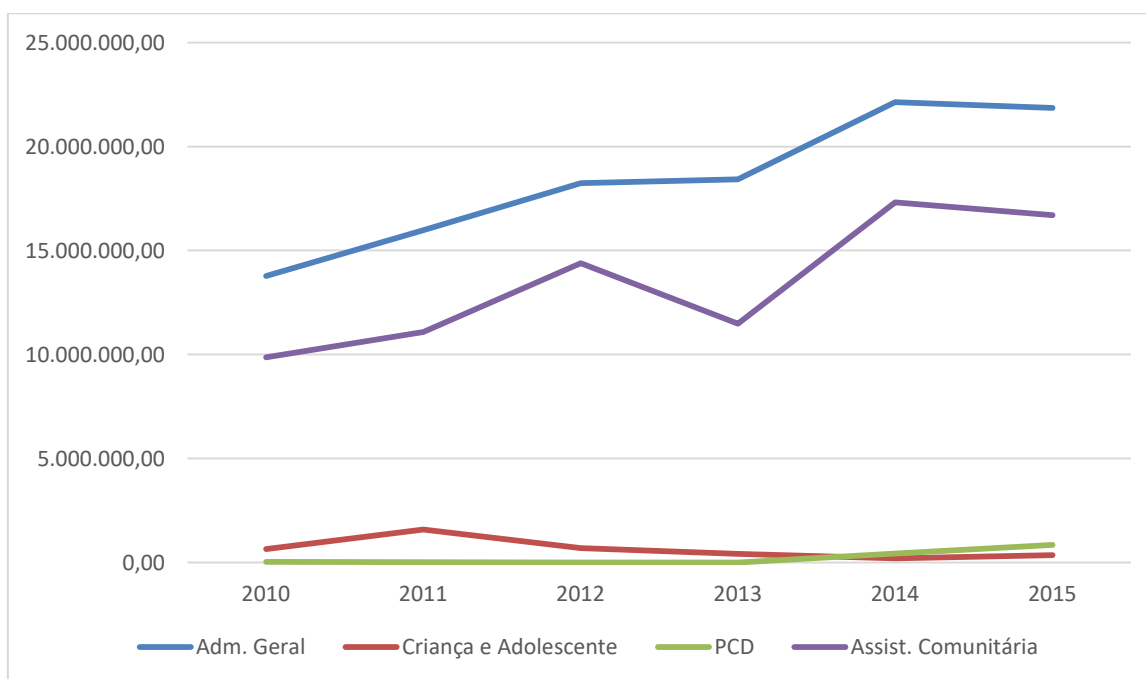
Os valores que mais oscilaram foram os destinados ao atendimento das pessoas com deficiência (PCD), pois teve um crescimento negativo no ano de 2011, comparando-o ao gasto realizado em 2010, de 68,8%, passou o ano de 2012 e o de 2013 sem apresentar gasto

algum, mas desde 2014 retornaram, e com impacto bem superior àquele (em termos de gastos), relacionado à assistência à criança e ao adolescente. Em 2014, o gasto com PCD foi de R\$ 340.360,00, enquanto que na assistência à criança e ao adolescente essa realidade foi de apenas R\$ 158.291,40, representando 46,5% do valor gasto com PCD. Em 2015, o gasto com PCD passa a R\$ 598.357,20, enquanto que para o gasto com crianças e adolescentes foram reservados R\$ 248.319,3, significando apenas 41,5% do gasto com PCD para o mesmo período¹⁴.

Entre os indicadores utilizados para a apuração do OCA está o contingente populacional de crianças e adolescentes. No caso de Teresina, o número de crianças e adolescentes no município (257.163 hab) é bem superior à população de pessoas com deficiência (PCD), que é de aproximadamente 160.000 pessoas, conforme dados do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional do Piauí (CREFITO). A partir dessa informação, pode-se inferir que a demanda por serviços no âmbito infanto-juvenil é superior à do público de PCDs, o que também demandaria mais recursos para contemplar a demanda de crianças e adolescentes.

Para facilitar o cruzamento dos dados das tabelas analisadas, optou-se por apresentar um gráfico condensando as informações supramencionadas.

Gráfico 2 - Despesas por Função/Subfunção



Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir do Relatório de despesas por função/subfunção da PMT.

¹⁴ Todos os valores gastos estão deflacionados pelo IPCA.

A realidade apresentada no gráfico coaduna com a apresentada por Salvador (2010, p. 325-326), ao falar da queda na execução orçamentária no período de 2000 a 2007, no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), referente à subfunção assistência à criança e ao adolescente, que caracterizou um decréscimo real de 67,74% ao longo do período e enfatizou que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. O autor atribuiu o decréscimo ao congelamento dos valores da bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e ao fato de os recursos aplicados nos Serviços de Ação Continuada (SAC) serem bem inferiores ao gasto com benefícios.

Após essa exposição dos gastos da Assistência Social por função/subfunção é importante lembrar da análise feita por Sposati (2015), quando trata do modelo brasileiro de orçamento público e da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atualizou a discriminação da despesa por funções, que constituem o nível máximo de agregação das ações desenvolvidas pelo Poder Público, delineando grandes linhas de atuação prioritárias e obrigatórias do governo, instituída no Anexo 5 da Lei n.º 4.320/64 (período da Ditadura Militar). Entretanto, “diante das novas determinações do SUAS, esta classificação não mais atende ao disposto na política de assistência social, que definiu sua especificidade na atenção às situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social” (COLIN, 2008, p. 208), e desde então, os programas, projetos, serviços e benefícios são elencados por níveis de proteção social. Além do mais, independente da desatualização, o volume de gastos pontuados para a Assistência Social do município de Teresina não condiz com a realidade encontrada nas demais peças orçamentárias.

Os relatórios anuais de atividades da Prefeitura Municipal de Teresina colocam na vitrine as ações desenvolvidas, no entanto, não há uma tradição em elencar os valores dessas atividades, fato que acontece poucas vezes (nesses mesmos relatórios) no âmbito das atividades desenvolvidas na saúde, e quando tratam das reformas urbanas relacionadas ao transporte (terminais integração), e do asfaltamento, por exemplo.

Nas atividades relativas à Política de Assistência Social, os relatórios de 2010 a 2015 não apresentam valores/custo das mesmas, e poucas são as ações que facilmente se identificam com a nomenclatura trazida nas peças orçamentárias. A possibilidade de fazer um elo, uma conexão entre o que foi orçado e o que foi executado, com a simplicidade com que algumas poucas ações foram apresentadas nesses relatórios, seria o ápice do processo de transparência e o acesso ao controle social.

Todavia, o cenário encontrado é bem distante do almejado. Com a finalidade de apurar algumas informações a mais, no que tange aos meandros do orçamento, foram realizadas, durante a pesquisa documental, entrevistas com gestores da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial, de Gestão do SUAS, Gerente de Fundos e a própria Secretária Municipal de Assistência Social. E do outro lado do processo de construção do orçamento foram entrevistadas as presidentes dos Conselhos Municipais de Assistência Social e a dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O resultado das entrevistas revelou que no Orçamento da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social de Teresina, para o público adolescente/jovem, em 2014 não há registro de previsão orçamentária para trabalhar a ação “Ensino Profissional, empregabilidade, fomento ao trabalho”, nem mesmo para área da pesquisa, “desenvolvimento científico, desenvolvimento tecnológico e engenharia” e, ainda, para a “difusão do conhecimento científico e tecnológico”. As gestoras foram unânimes em afirmar que há gasto com essas atividades, no entanto, o recurso não é proveniente da política de Assistência Social, mas de outros órgãos, como a Fundação Wall Ferraz, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo, ou ainda do PRONATEC na Educação, e o único recurso que fica sob a responsabilidade da Assistência Social é o ProJovem (que vem em duas modalidades: ProJovem Trabalhador e ProJovem Adolescente, esse último contou com recursos do fundo público nos anos de 2010 a 2013, e o primeiro somente nos anos de 2011 e 2012); entretanto, não há dotação orçamentária para ambos desde 2014 e, nesse sentido, a Gerente da Proteção Social Básica afirmou que: “— este ainda não se consolidou e há uma grande dúvida quanto à continuidade do programa”. Já a Secretária Municipal de Assistência Social acredita que “— faltou comunicação entre as Secretarias e a Fundação Wall Ferraz para viabilizar essa informação, ao invés de deixá-la como se não tivesse nenhuma execução”.

Na realidade, esse debate em torno do trabalho e da pesquisa, na lógica do OCA, situando-os no âmbito da Política de Assistência Social, compromete o entendimento das responsabilidades, por pasta, tendo em vista que a Educação é uma área contemplada pelo OCA, e não foi consultada nessa perspectiva. É mister atualizar a metodologia do OCA às novas linhas de organização da Assistência Social sob o olhar do SUAS.

A ausência de dados (expressos no OCA) e a dificuldade de comunicação entre os órgãos da Prefeitura Municipal de Teresina reflete, também, na dificuldade de participação das organizações governamentais nas instâncias de Controle Social, bem como na aproximação dos serviços, programas e projetos com o próprio público-alvo. É perceptível a falta que a interlocução entre esses órgãos traz. A fala da Gerente da Proteção Social Básica,

“— uma queixa muito presente entre os adolescentes em idade de iniciar no mercado de trabalho é essa falta de oportunidade”, retrata uma demanda que, conforme relato anterior, pode ser dirimida a partir das relações intersetoriais, conforme previsto na NOB/SUAS (2012), art. 3º, IV.

Quanto aos planos elaborados sem a presença de uma estimativa de gasto, ou da origem dos recursos (que órgão seria responsável por cada ação, tendo em vista alguns planos terem uma conotação intersetorial). Como exemplo, foi citado o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Teresina, no qual constam muitas ações da saúde, da educação, da assistência social (menos aquelas ações que envolvem a empregabilidade e a profissionalização), mas não definem a fonte do recurso para materializar as ações, e essa realidade se repete no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, onde tudo é planejado sem a presença de recursos financeiros para afirmar a possibilidade de concretização do planejamento. A esse respeito os gestores assim se pronunciam:

Para elaborarmos planos com o respectivo orçamento, o assistente social teria que sair de sua formação básica, extrapolando para uma outra área. Dificilmente você vê um(a) assistente social que trabalhe com orçamento e tenha essa habilidade de pensar a ação e associar o valor devido (GESTORA). Sabemos da importância de associar a ação ao custo dela, mas realmente deixamos a desejar nessa programação financeira, não saberia afirmar exatamente o porquê da ausência do planejamento financeiro (GERENTE DA PSB e GERENTE DE GESTÃO DO SUAS).

São hábitos que nos levam a refletir sobre a importância que damos a esse exercício e segundo a importância que outros gestores, inclusive quem responde pelo planejamento e inserção no orçamento, dessas matérias, darão à construção dos Planos da Assistência Social. Não há uma cultura voltada para a necessidade de materializar, ou mesmo de conectar a materialização das ações ao orçamento, talvez pela própria formação histórica ligada às práticas caritativas, assistencialistas, filantrópicas ou de voluntários. A necessidade de romper com esse hábito (planejar sem orçar) é urgente, a Assistência Social já se consolidou e faz-se necessário marcar, definitivamente, todo e qualquer tipo de recurso indispensável à concretização das ações, ou seja, todo plano deve apresentar ações, e onde estão os recursos para realizar as respectivas ações. Colin (2008, p. 230) traz uma outra questão, que provoca uma certa timidez frente a esse processo de construção orçamentária:

[...] na distribuição anual das previsões orçamentárias, a área de assistência social, que não possui destinação constitucional de percentual para suporte de sua ação programática, tal como hoje dispõem a saúde e a educação, e tampouco possui assegurado fontes de receitas determinadas para integralizar seu fundo especial, provenientes de impostos, taxas e multas em cada uma das esferas de governo, tem se apresentado enfraquecida, no que diz respeito à sua capacidade de organização e

de pressão, dado o pouco prestígio angariado e a intensidade do embate a que se submete.

Sabe-se que historicamente esse tem sido um fardo que a Política de Assistência Social carrega cotidianamente e que se reflete no processo de construção dos planos, do orçamento e nas discrepâncias entre o que é orçado inicialmente e o que vem a ser executado realmente, pois a Assistência Social ainda é “marcada pela execução orçamentária inferior aos montantes inicialmente previstos e pelo contingenciamento dos gastos sociais, redirecionados para o pagamento da dívida pública” (BOSCHETTI, 2003). Resultado da neoliberalização, da globalização que continua avançando e massacrando os excluídos do mercado, público-alvo da Assistência Social.

Quanto ao processo de construção do orçamento da Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), no que se refere aos fatores determinantes para alocação de recursos, as gerentes que tinham menos tempo na função preferiram não opinar, o que representou 40% (02 pessoas), as outras respostas combinavam-se, e expressavam a necessidade de seguir as diretrizes do SUAS, priorizando a proteção social (sendo englobado aqui CRAS, CREAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, acolhimento de crianças, adolescentes e idosos, o Centro dia para PCDs, a Central de Libras, etc), tendo em vista que a defesa e a vigilância ainda estão em fase inicial.

A pergunta que não foi respondida diz respeito aos recursos previstos para implantação e manutenção dos Conselhos Tutelares, pois diante do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), entre outras observações, de 2014 para 2015 percebe-se um aumento de 91,43% dos recursos orçados inicialmente para implantação/manutenção dos Conselhos Tutelares, sem que houvesse uma ação posterior que justificasse esse aumento. Após análise das demais peças orçamentárias, fica evidenciado o desencontro dos dados, e faltam condições de afirmar o montante que é gasto com conselhos tutelares, entre pagamento de pessoal e manutenção das sedes e dos serviços. Sabe-se que se gasta muito mais do que constam nas peças, até mesmo no relatório de execução orçamentária, só não foi possível localizar valores condizentes com a realidade.

Outra questão importante foi a que diz respeito à participação dos conselhos no planejamento da aplicação dos recursos e sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, se tem a liquidez total a cada ano ou se são subutilizados. A realidade ainda permanece a mesma apontada por Nogueira (2011, p. 160), de que “todo processo de participação corre o risco de ser manipulado ou instrumentalizado”. O que se percebeu, a partir das respostas dadas, é que “a secretaria leva a proposta, o conselho

avalia e aprova ou não o que foi encaminhado” (GERENTE), ou seja, os conselhos não se apropriaram do espaço democrático de construção, o que compromete demasiadamente os resultados, as decisões.

Em muitos fóruns de gestão participativa discutem-se questões que têm clara face técnica, contábil, orçamentária. A maioria dos cidadãos não possui conhecimentos consistentes a esse respeito e nem tem por que se envolver na aridez que predomina nesse terreno. É mais ou menos natural que os técnicos da área se sobressaiam e imponham seu modo de ver e agir. Com isso, o fórum participativo transforma-se em algo artificial, instrumental. Essa é uma opção muito utilizada – conscientemente ou não – pelos que fomentam a participação para fins de legitimação. Convocam-se reuniões não para que elas decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já está decidido num plano técnico, administrativo ou partidário prévio (NOGUEIRA, 2011, p. 160).

O que se espera, tendo em vista todo histórico de aculturação no que tange a vivências democráticas, são opções públicas mais coerentes, nas quais se socializa, amplia e fortalece o processo decisório, que as escolhas possam representar o reflexo da opinião, expectativas e carências das pessoas. O cenário agora é de constante luta contra a imposição de reformas que privilegiam os interesses e a manutenção da ordem neoliberal. E nesse cenário, foi retirado o espaço para a inclusão democrática dos menos lembrados, a luta é para não sucumbir o patamar de conquistas alcançadas, ou seja, a força do sistema inclemente não abre para novas possibilidades, faz a sociedade civil “armar-se” para reconquistar o conquistado.

A fala das presidentes dos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente evidenciou que o orçamento saiu do anonimato para alguns membros dos conselhos, no entanto, participar da construção do Plano Plurianual, das propostas orçamentárias anuais e, ainda, acompanhar e avaliar a execução, está longe de se tornar uma prática viabilizada, devido aos custos dessa participação (deslocamentos, tempo, investimento em estudo, capacitações, entre outros), pelos motivos mencionados por Nogueira (2011) e, continuando com a ideia da necessidade de “cidadãos e de associações com disposição política para experimentar dinâmicas decisórias coletivas e competições corporativas, isto é, destinadas não a promover destruições recíprocas, mas a compor unidades na diversidade” (NOGUEIRA, 2011, p. 167), algo ainda distante da realidade brasileira.

Os conselhos foram pensados para uma realidade bem diferente da brasileira, onde ainda se faz necessário um longo processo de educação política, conscientização cívica e de politização. Entendendo esse espaço (conselho) como resultado do processo de conquista de direitos em um Estado democrático, vale ressaltar que com as sucessivas reformas de Estado e com a intervenção poderosa da ideologia neoliberal, esse espaço tornou-se um empecilho para o processo de redução do Estado e para a otimização da proposta gerencial de administração,

ou seja, apesar da relação de dependência entre o executivo e o controle social, não é de se esperar investimentos do Estado nesses espaços, mas como eles não deixarão de existir, pois o poder executivo necessita dos mesmos para receber os recursos, cabe à sociedade civil fortalecer-se, no intuito de potencializar a atuação dos conselhos.

A resposta relativa à absoluta prioridade de crianças e adolescentes no orçamento foi a mesma dada pelas presidentes dos dois conselhos: “Não há prioridade! O recurso é mal alocado e é pouco, há atraso no repasse federal e o estadual nem mesmo acontece.” Para fundamentar essa fala, apresentamos um recorte das atividades voltadas prioritariamente para crianças e adolescente, todas retiradas dos Quadros de Detalhamento de Despesas (QDD) e dos relatórios de Execução Orçamentária dos anos de 2010 a 2015 da Secretaria Municipal de Trabalho Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), conforme expõe tabela nº 05.

Tabela 5 - Previsão orçamentária de gasto e valor liquidado das ações destinadas a crianças e adolescentes na SEMTCAS (valores em reais, deflacionados pelo IPCA)

AÇÃO	2010 Orç/liq.	2011Orç/liq.	2012 Orç/liq.	2013 Orç/liq.	2014 Orç/liq.	2015 Orç/liq.
1 - Capacitação de jovens para inserção no mercado de trabalho/Projovem trabalhador	2.504.056,00 0,00	2.351.226,00 29.335,57	2.521.301,00 1.630.171,00	2.380.607,00 0,00	2.331.665,00 0,00	- -
2 - Apoio a entidades de atendimento a crianças, adolescentes, jovens e famílias em situação de risco	460.000,00 509.743,39	512.676,10 926.197,20	709.725,70 873.014,70	1.005.182,00 1.196.315,00	393.596,40 1.288.019,00	497.908,20 2.255.891,00
3 - Implantação/manutenção dos Conselhos Tutelares	120.000,00 8.285,83	84.507,04 1.443,16	134.792,90 7.656,17	127.323,10 10.920,39	125.321,10 34.302,67	216.234,40 1.118,95
4 - Manutenção dos Conselhos de Assistência e de direitos	90.000,00 260,00	56.338,03 161.402,8	79.844,14 51.886,66	75.388,67 0,00	72.421,74 0,00	79.854,52 0,00
5 - Programa BPC na escola, capacitação e aplicação de questionário	390.000,00 28.220,00	357.746,5 8.803,42	523.695,1 0,00	494.471,8 0,00	839.389,3 19.645,78	404.016,9 9.537,08
6 - PSB crianças, idosos e famílias – PBT	1.900.000,00 556.132,98	-	-	-	-	-
7 - PSB aos jovens e famílias/Projovem adolescente	923.750,00 1.549.538,36	2.211.268,00 1.981.690,00	2.617.104,00 1.872.339,00	2.471.101,00 2.084.436,00	-	-

8 - PETI – jornada socioeducativa e de convivência	1.110.000,00 378.100,22	1.117.371,00 1.028.929,00	887.154,00 457.094,05	837.661,20 122.673,08	332.446,70 0,00	303.725,00 27.077,99
9 - PSE – alta complexidade I/crianças adolescentes e idosos.	395.000,00 120.642,70	286.385,00 107.382,80	326.029,10 87.606,46	307.840,50 78.405,09	1.304.416,00 73.683,38	1.656.946,00 198.441,10
10 - PSE II – Redeabrigo	538.000,00 185.856,37					
11 - Gestão Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	194.000,00 270.601,16	407.511,7 456.286,2	587.296,00 150.661,90	554.531,70 219.689,10	684.011,70 132.699,00	686.314,80 221.238,10
TOTAL	8.624.806,00 3.607.381,01	7.385.029,37 4.701.470,15	8.386.941,94 5.130.429,24	8.254.106,97 3.712.438,66	6.083.267,94 1.548.349,83	3.844.999,82 2.713.304,22

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir do QDD/PMT/SEMTCAS e Relatório de Execução Orçamentária da PMT: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

A tabela traz serviços que são direcionados prioritariamente para o público infanto-juvenil, e revela uma grande discrepância entre os valores orçados inicialmente (são os primeiros a cada célula da tabela) e os liquidados (corresponde aos segundos valores expostos a cada célula da tabela). A descontinuidade dos serviços é uma constante, como nas ações que envolvem a capacitação de jovens para inserção no mercado de trabalho/ProJovem trabalhador; a manutenção do Conselho Municipal de Assistência Social, que nos anos de 2011 e 2012, em ambas as peças trabalhadas, a ação aparece duas vezes, em uma com a execução totalmente zerada, e em outra, com a execução que está exposta neste trabalho, mais uma aplicação irrisória em 2010 e a ausência de recursos nos anos de 2013 a 2015 (o que denota descaso com o controle social); a PSB aos jovens e famílias/ ProJovem adolescente, a PSE II (rede abrigo); o PETI e o BPC na escola, que sofreram com a ausência de recursos por períodos de 1 e 2 anos respectivamente. Essa é uma situação que expõe a Política de Assistência Social ao descrédito, compromete a organização dos trabalhos e do pessoal, tendo em vista ter períodos de execução, intervalos sem financiamento para as ações e posterior retorno (às vezes) da mesma ação.

Quanto aos valores, observam-se dois fatos importantes: primeiro a repetição de um ano para o outro, sem levar em consideração o que foi executado, a repetição dá-se no âmbito do orçamento inicial e não utiliza o parâmetro da execução para otimizar recursos e evitar tamanhas diferenças. Depois o fato contrário, o aumento ou a diminuição brusca de um ano para o outro ou, às vezes, até mesmo a retirada dos recursos/ação, e essas são algumas características que têm acompanhado a execução da política de assistência social ao longo da história: descontinuidade, falta de recursos, planejamento financeiro fragilizado, entre outras.

No Brasil, os estudos sobre orçamento público têm privilegiado os aspectos técnicos das escolhas ou decisões e apontam o modelo incremental como o mais difundido. Nesse modelo, o processo de elaboração orçamentária se faz com base no orçamento do ano anterior, a partir de ajustes nos valores que foram alocados nas diferentes fontes (SOUSA; PEREIRA, 2013, p. 3).

As autoras enfatizam a necessidade de compreender as mudanças que cercam essa base (orçamento do ano anterior), e apesar de muitas características semelhantes a esse modelo, é nesse quesito que o orçamento, no âmbito da Política de Assistência Social, do município de Teresina (PI) distancia-se do modelo incremental, por não expressar a “lapidação” dessa base. Aliás, no caso da assistência social em Teresina, falta essa habilidade com o orçamento, pois mesmo os outros modelos apresentados por Pereira (2012), o do julgamento serial, o dos fluxos múltiplos e os de equilíbrio pontuado, não coadunam com a realidade encontrada¹⁵. O que indica a necessidade de aprimorar a gestão orçamentária dentro do Sistema Único de Assistência Social.

Outras duas observações importantes revelam a falta de interação entre as peças orçamentárias existentes: a primeira diz respeito ao total anual dos recursos direcionados para crianças e adolescentes dentro do orçamento (exclusivo). Comparando com a tabela 2, anteriormente apresentada, que traz as despesas por função/subfunção (assistência à criança e ao adolescente), percebe-se uma diferença de valores, que reflete a incerteza retratada por Sposati (2015), ao vislumbrar a falta de entendimento entre o que é realmente um programa, projeto, serviço ou benefício socioassistencial, pois a construção ora apresentada deveria coincidir com os valores disponibilizados na subfunção assistência à criança e ao adolescente. A segunda observação diz respeito à metodologia do OCA, que apesar de não ter conseguido expressar tudo o que as peças orçamentárias nos trouxeram – tendo em vista o dado levantado (tendo como parâmetro o ano de 2014) a respeito das ações exclusivas, que identificou um valor (nominal) orçado de R\$ 1.028.100,00 (um milhão, vinte oito mil e cem reais), e liquidado de R\$ 212.143,42 (duzentos e doze mil, cento e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos), enquanto que na apuração realizada com base nas peças orçamentárias identificou-se um valor (deflacionado) liquidado de R\$ 1.548.349,83 (um milhão, quinhentos e quarenta e oito mil, trezentos e quarenta e nove reais e oitenta e três centavos) –

¹⁵ O modelo do julgamento serial explica o comportamento orçamentário mediante a utilização de passos sequenciais que são seguidos para resolver problemas e alcançar resultados; o modelo dos fluxos múltiplos analisa que as políticas entram no orçamento a partir de três fluxos: de problemas, de soluções propostas e político; e o modelo do equilíbrio pontuado considera que os processos políticos podem produzir grandes variações (SOUSA; PEREIRA, 2013, p. 2).

estimula o exercício do monitoramento das Políticas Públicas voltadas para as crianças e os adolescentes, que dá visibilidade à questão e demonstra até onde vai o compromisso e a vontade política de cada gestão em cumprir a lei e, conseqüentemente, a prioridade que essa estabelece para o público infanto-juvenil. Vale lembrar que não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária.

Sobre os serviços não exclusivos, que não estão na Tabela 4, temos na Proteção Social Básica o Bolsa Família (IGD), os benefícios eventuais, e os Benefícios de Prestação Continuada, e no piso da média complexidade, os serviços de enfrentamento às violências, entre elas a violência sexual contra crianças e adolescentes, os serviços de atendimento socioeducativo em meio aberto, como o Liberdade Assistida (LA) e o de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), e na alta complexidade II o serviço que se direciona ao atendimento à população de rua, que também alcançam crianças e adolescentes. Para os serviços, excluindo os benefícios cofinanciados em regime de bloco, por nível de proteção, os gestores têm a autonomia de, conforme demanda dos territórios referenciados, aplicar os recursos da forma que melhor atender às situações demandadas, seja na proteção social básica, seja nas situações de violações de direitos PSE (média complexidade), o que dificulta o cálculo do OCA, devido à independência facultada ao gestor da política de assistência social, à demanda, ou particularidades de cada lugar.

O certo é que visualizar criança e adolescente no orçamento da Assistência Social é matéria para um conjunto de especialistas, tendo em vista as particularidades orçamentárias e as peculiaridades da Política de Assistência Social, pois se faz necessário conhecer os serviços de cada nível/bloco de proteção (o que aparece no orçamento é o nome do tipo de proteção, e não o nome do serviço) para identificar onde tem serviço direcionado para o público infanto-juvenil, e aliar a esse conhecimento o estatístico, para calcular o montante de recursos que pode (devido à autonomia do gestor) ser investido em cada segmento populacional alcançado pela Política de Assistência Social.

De acordo com França (2015, p. 190), “os países europeus e latino-americanos adotaram substancialmente a doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes, com significativos conteúdos protetivos em seus ordenamentos jurídicos, estabelecendo importantes parâmetros para a ação do Estado na assistência social”, e no Brasil não é diferente, o ECA avançou ao máximo, em termos de legislação, no que diz respeito à proteção integral. Entretanto, na execução da Política de Assistência Social existe uma limitação central, dada à incerteza orçamentária e a pouca execução financeira dos recursos destinados ao atendimento do público infanto-juvenil.

Pesquisas sobre desenvolvimento da infância e a neurociência mostram que investimentos feitos em políticas públicas, do período gestacional até os seis anos de idade (Primeira Infância), têm alto grau de retorno à sociedade e à nação, com a possibilidade de formação de adultos mais saudáveis, com melhor escolaridade e empregabilidade. James Heckman (Prêmio Nobel em Economia), ao relatar a experiência do Programa Perry, que na década de 60, nos Estados Unidos, atendeu crianças socialmente vulneráveis em idade pré-escolar, afirma que para cada dólar investido no programa, resultou uma economia de US\$ 7 até a idade de 27 anos, e US\$ 13 dólares até os 40 anos. Sendo assim, os gastos com crianças e adolescentes, além de assegurarem, em médio prazo, economia para os cofres públicos, ainda implicam na redução da pobreza e promoção da autonomia.

Considerando a lógica do sistema econômico de ganhar/acumular sempre, esse seria um excelente argumento para pensar a inclusão, no orçamento, de ações que possibilitem o contingenciamento de gastos futuros, ao tempo que otimizam o desenvolvimento sustentável da nação. Entretanto, as pessoas deixaram de ser, nesse sistema neoliberal, foco de investimento, e assumiram o importante papel de consumidoras, e nesse sentido, não se faz necessário gastar agora, pensando em evitar gastos maiores com políticas de saúde, assistência, educação *a posteriori*. O interesse hoje (do sistema) é não gastar com políticas públicas e muito menos depois (em médio e longo prazos). Nesse sentido é que a sociedade civil precisa atuar fortemente, remando contra a ideologia neoliberal e fazendo pressão para que o Estado materialize as conquistas alcançadas com as legislações e inclua no orçamento as reais demandas das políticas sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa com o tema “Orçamento Criança Adolescente e a Política de Assistência Social no município de Teresina: encontros e desencontros”, apresenta uma reflexão sobre o orçamento destinado às ações que atendem crianças e adolescentes no âmbito da política de assistência social no município de Teresina, e sua respectiva execução.

O trabalho trouxe o contexto histórico de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e de exclusão, no Brasil; os desencontros entre a legislação que responde pela criança e o adolescente e a legislação que regulamenta a Política de Assistência Social; fez uma incursão no processo de conquista de direitos, apresentando a trajetória dessas conquistas nos diferentes tipos de Welfare State, seguido do relato da crise do mesmo, o que ocasionou o surgimento do Estado Neoliberal e de suas investidas ideológicas, no intuito de obstruir os avanços proporcionados com as políticas sociais, no cenário internacional, e, no Brasil, as conquistas do período de redemocratização (no âmbito da legislação); instaurando um Estado Mínimo que transfere a responsabilidade com as políticas sociais para a sociedade e para o mercado. Dentro desse contexto, abordou-se a Assistência Social e o financiamento da mesma, seguido, por fim, do debate em torno do Orçamento Criança Adolescente (OCA), onde fica evidenciada a involução dos recursos aplicados na gestão das ações destinadas às crianças e aos adolescentes no município de Teresina(PI).

Compreendendo que as políticas voltadas a atender crianças e adolescentes seguem como guia à Carta Magna, esperava-se a absoluta prioridade para as mesmas. No entanto, nem tudo o que está legislado é realmente efetivado. Mas entre as prioridades elencadas no Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma se sobressai, tendo em vista o cenário contraditório de garantia dos direitos sociais e o avanço da ideologia neoliberal: a que prevê “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Diante das insídias do neoliberalismo, toda atenção é devida para trabalhar a questão social e suas múltiplas expressões, no intuito de otimizar a efetivação dos direitos e, conseqüentemente, a autonomia e a emancipação dos menos favorecidos. Crianças e adolescentes são os mais atingidos pelos efeitos devastadores da política econômica no contexto do capitalismo. As crises cíclicas, patrocinadas pelo regime capitalista, acentuam a incidência da pobreza no mundo e alcançam primeiramente crianças e adolescentes. Entre as implicações, o aumento dos casos de desnutrição, morte prematura (natimorto), trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, elevado índice de evasão escolar,

gravidez na adolescência são algumas das consequências mais imediatas, que perpetuam a pobreza e comprometem o desenvolvimento da nação.

É premente a necessidade de políticas universais de apoio às famílias, que garantam a segurança econômica e viabilizem a estabilidade das condições de vida de crianças e adolescentes. Entre as políticas sociais, a Assistência Social é a que traz como eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar. Por isso, o estudo focou na Política de Assistência Social, pois, além de ser a referência no atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade, como mostrou a história (capítulo 2), é, hoje, a política que apresenta programas, projetos, serviços e benefícios, objetivando a proteção social para quem dela necessita. Com a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ampliou-se o leque de oportunidade de atendimento para toda a família.

No entanto, com a redução do Estado, consequência da neoliberalização, e as investidas do processo de globalização da economia, a esfera financeira ganha espaço, e para adequar-se às novas demandas, entra num processo de reforma que resulta na redefinição de suas funções. Nesse sentido, o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, e passa a ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor. Como consequência, houve o fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

O estudo revelou que ao priorizar o mercado o Estado atinge diretamente as políticas sociais, em defesa do desenvolvimento econômico, com isso promovem a naturalização da pobreza e a responsabilização dos indivíduos pelo seu bem-estar. Resultado: a Política de Assistência Social passa a priorizar os programas de transferência de renda, em detrimento da execução dos outros serviços que garantem as seguranças de acolhida e sobrevivência, tem o foco na extrema pobreza, e não garante a emancipação, a autonomia dos usuários da Política de Assistência Social, perpetuando a situação de pobreza.

A gestão da Política de Assistência Social vê-se prejudicada, quando atrasam recursos, quando não atualizam os valores destinados à manutenção dos serviços da proteção social básica e da especial de média e alta complexidades, quando o ente federado (município, estado ou União) deixa de cumprir com o pacto federativo (exemplo: quando deixam de cofinanciar), e, acima de tudo, quando não potencializa a execução orçamentária.

Um dos gargalos encontrados no decorrer da pesquisa diz respeito à ausência de recursos para executar o atendimento socioeducativo de adolescentes com medidas restritivas e privativas de liberdade. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais apresenta o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC), mas não incluiu o

atendimento aos sentenciados com medidas de semiliberdade e de internação. Sendo assim, o serviço fica sem um referencial de gestão, pois nem o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) assume a responsabilidade por ele, e nem a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH) o faz. Falta cobertura de atendimento e financeira, o que provoca uma reflexão a respeito do debate em torno da redução da idade penal, pois o Estado não se responsabiliza pelo adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, e ainda propõe retirar o direito do adolescente de ser atendido enquanto pessoa em situação de desenvolvimento, ainda em formação.

A descentralização político-administrativa e a territorialização permitiram à Política de Assistência Social uma proximidade maior com o público-alvo, através dos serviços municipalizados. Outra conquista decorreu da facilidade de repassar recursos (cofinanciar) entre os entes federados, saindo da lógica dos convênios e aderindo à modalidade fundo a fundo. No entanto, o Estado não preparou os gestores para a implementação dos serviços, e nem mesmo a execução financeira, resultando numa subutilização dos recursos e nas discrepâncias entre o planejado e o executado. Outra falha na implantação desse novo desenho da Assistência Social residiu no pouco investimento do Estado nas instâncias de controle social, para que pudessem fiscalizar e auxiliar na construção de propostas para a implementação da Política. A pesquisa revelou uma distância enorme entre o orçamento inicial e o valor que foi liquidado (geralmente muito aquém do orçado), demonstrando a falta de habilidade na execução financeira e a fragilidade da política, devido aos baixos índices de gestão.

Em resposta a esses desencontros – o avanço na normatização e organização da Política de Assistência e a retração ou estagnação da gestão da mesma política – os movimentos sociais têm despertado, após período de apassivamento, o interesse pelo espaço orçamentário, o que faz a diferença na luta política pela garantia de direitos dos usuários dessa Política e, aqui, em especial, para o atendimento de crianças e adolescentes. Como exemplo dessa resposta, ou estratégia de enfrentamento a essa questão, surgiram programas como o Prefeito Amigo da Criança, onde a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) procuram incentivar a construção do Orçamento Criança Adolescente (OCA), objetivando incentivar a gestão para a participação do processo orçamentário, incentivando o monitoramento das ações para a criança e o adolescente e proporcionando a visibilidade de sua execução. Nessa perspectiva, oferece subsídios para a formulação de estratégias de fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do

adolescente, e para a implementação de políticas públicas que priorizem o público infanto-juvenil.

O município de Teresina(PI), por duas vezes foi condecorado com o prêmio “Prefeito Amigo da Criança” (1999 e 2015), demonstrando o interesse de melhor atender a população infanto-juvenil. Entretanto, é importante ressaltar que o estudo apontou, no âmbito da Assistência Social, no município de Teresina, a necessidade de aprimorar o planejamento e a execução orçamentária das ações, tendo em vista as lacunas deixadas nas peças orçamentárias, como: distância entre o orçamento inicial e os valores liquidados; descontinuidade das ações; ações essenciais sem execução (como é o caso da manutenção do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e dos Conselhos de Direitos); informações incompatíveis com a realidade (como a implantação e manutenção dos Conselhos Tutelares), que tiram todo o significado da ação; e incongruências entre as peças orçamentárias, comprometendo o princípio da transparência.

Foi possível constatar que o segmento criança/adolescentes, no âmbito da Assistência Social, é contemplado com programas, projetos e serviços que constam na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, e outros que não estão tipificados, como o apoio a entidades de atendimento a crianças, adolescentes, jovens e famílias em situação de risco; a implantação e manutenção dos Conselhos Tutelares; e a manutenção do Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente.

O estudo revelou, ainda, que entre as ações mais comprometidas, devido à descontinuidade dos repasses de recursos, estão: capacitação de jovens para inserção no mercado de trabalho/ProJovem trabalhador; a manutenção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina (CMDCAT); o Programa BPC na escola, capacitação e aplicação de questionário; e o ProJovem adolescente, PSB aos jovens e famílias. No ano de 2014, constatou-se a ausência de repasses para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, jornada socioeducativa e de convivência. Já os serviços ligados aos pisos de transição, PSB crianças, idosos e famílias – PTB e PSE II – Rede abrigo, já eram esperados remanejamentos.

Deixar de garantir recursos para uma determinada ação implica em deixar de executá-la. Na prática, essa ação não existe. Outra situação encontrada é aquela orçada e executada com um montante de recursos que não justifica a sua existência, como exemplo, o estudo apontou a implantação e manutenção dos Conselhos Tutelares. O município de Teresina têm 04 (quatro) Conselhos Tutelares, e consta um orçamento inicial, em 2015, de R\$216.234,40, e um valor liquidado/executado de R\$ 1.118,95 (valores deflacionados pelo IPCA), situação

que se repete nos anos anteriores, e revela o total descaso com a ação, que implica em inviabilizar a defesa dos direitos de crianças e adolescentes no município de Teresina. As duas situações exprimem a ausência de prioridade, dentro do orçamento, no âmbito da Política de Assistência Social, para o segmento criança/adolescente.

Entendendo que o orçamento público é o instrumento de gestão que viabiliza a execução das ações, faz-se necessário fomentar nos gestores da Política de Assistência Social e nas instâncias de participação e controle social o aprimoramento da gestão financeira e orçamentária, o interesse em participar, desde o primeiro momento, da construção do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais (espaço de disputa), visando garantir os recursos; mas, acima de tudo, executar, materializar o planejado, seguir no processo orçamentário de forma a garantir, na prática, os recursos orçados. No que tange ao Orçamento Criança Adolescente, no âmbito da Assistência Social, a pesquisa revelou a discrepância entre o orçado e o executado, denotando a falta de prioridade no segmento infanto-juvenil.

REFERÊNCIAS

ANDREWES, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. **O discurso da nova administração pública**. Lua Nova [online]. 1998, n.45, pp.97-129. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300005>. Último acesso em: 15/06/2017.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Direitos da criança e do adolescente: um debate necessário. **Revista Psic. Clin.**, Rio de Janeiro, vol. 24, n.1, p. 45 – 56, 2012.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. In: RIZZINI e PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2. ed. Tradução de Dora Flaksman. [Reimpr.] Rio de Janeiro: LTC, 2014.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000. 304 p.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. In: BATISTA, P. N. et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007. 213 p.

BERETTA, Regina Célia de Sousa; MARTINS, Lilia C. O. Estado Municipalização e Gestão Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, Cortez Editora, ano XXIV, n. 77, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. **Saber Cuidar: ética do humano – compaixão pela terra**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2ª. ed. rev. ampl. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete; TEXEIRA, S. O; DIAS, A. T. A execução orçamentária da Política de Assistência Social e dos Programas para a Criança e Adolescente. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 71-97, mar. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Lei Federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990: dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. **Lei Federal nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2005.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109/2009, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

_____. **Lei Federal nº 12.435**, de 06 de julho de 2011. Altera dispositivos da Lei nº 8.742/93.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2012.

_____. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. **Caderno do IGD-M**. Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). MDS, Brasília 2016.

_____. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Edição 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento, **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 203-230 abril-junho/2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 7ª ed.2006.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2014. 84p.

COLIN. Denise Rattman Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. Disponível em: <http://www.pgsocio.ufpr.br/docs/defesa/teses/2008/denisecolin.pdf>. Acesso em: fev. 2017.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília: Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, 1991.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. In: CURY, Munir; SILVA, Antonio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio Garcia (Coord). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

COSTA FILHO, Samuel. **Lei de responsabilidade fiscal: a institucionalização do Estado brasileiro em defesa do capital financeiro**. Tese Doutorado, 323p. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2014.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOSTALER, G. Keynes et ses combats. Paris: Éditions Albin Michel, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. In: Lua Nova. Rio de Janeiro, n.º. 24, 1991.

ESTEVÃO, Ana Maria Ramos; MENDES, Tania Rodrigues. Estado brasileiro e controle social dos bens e serviços públicos. **Revista Universidade e Sociedade**, n. 56, ano XXIV, agosto de 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **Questões do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011. p. 33-96.

_____. Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento. IPEA, **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, n. 11, ago. 2005.

FAORO, Raymundo. "A Aventura Liberal numa Ordem Patrimonialista". **Revista USP**, n.º 17, pp. 14-29, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 46, 2º semestre de 1998, p. 39-71.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de. **A Ação do Estado na Assistência Social a família de crianças e adolescentes com direitos violados**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) 228p. UFPI, 2015.

FUKUYAMA, F. O fim da História e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: História e Implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**: do Feudalismo ao Século XXI. Rio de Janeiro, LTC, 22ª ed. 2013.

IANNI, Octavio. **A Ideia de Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IASI, Mauro Luís. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR et al. **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

KERSTENETZKY, Celia L. Welfare State e Desenvolvimento. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, 2011, pp. 129 a 156.

_____. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão**: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusões: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-29, jun. 2002 - impressa em outubro de 2003.

LEMONS, Cleide Oliveira. Crianças e adolescentes: a constituição de novos sujeitos de direitos. In: DANTAS, Bruno et al. (Org.) **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 5: Os cidadãos na Carta Cidadã. 592 p.

LIMA, Antônia Jesuíta. Orçamento Participativo e governo municipal: dilemas e possibilidades. **Revista PRAIAVERMELHA**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 125-142, jan./jun 2010.

MÉNDEZ, Emílio García. **Infância, lei e democracia na América Latina**. Blumenau: Edifurb, 2001.

_____. Legislação de “menores” na América Latina: uma doutrina em situação irregular. **Revista Fórum DCA**, n. 1, Brasília: Secretaria do Fórum DCA, 1993.

NETO, Júlio Gomes da Silva. **Estado e Capitalismo na Presente Internacionalização do Capital**. Maceió: EDUFAL, 2007, 121p.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.1).

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PASSETTI, Edson. In: PRIORE, Mary Del (org.) **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 140, p. 649-673, mai./ago. 2010.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; e ROSA, Maria Berenice **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. São Paulo, Atlas, 9ª ed., rev. e atual. 2006.

PRIORE, Mary Del (org.) **História das Crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. **XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2013.

RIVERA, Deodato. A mutação civilizatória. In: **Brasil criança urgente: a lei**. São Paulo: Columbus, 1990.

RIZZINI, Irene. **O Século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. São Paulo. Cortez. 3ª ed. 2011.

_____. e PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. e ALVES, Maria da Conceição Lima. O abandono dos direitos assistenciais do ECA na execução orçamentária. **Revista Sociedade em Debate**. v.18, n.1, p. 203 – 225; 2012.

SANDRONE, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Eliane Araque dos. Criança e adolescente: sujeitos de direitos. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 130-134, out. 2006/mar. 2007.

SAUT, Roberto Diniz. O Direito da Criança e do Adolescente e sua Proteção pela Rede de Garantias. **Revista Jurídica - CCJ/FURB**, v. 11, n. 21, p. 45-73, jan./jun. 2007.

SCHMIDT, Janaína A. de Camargo; SILVA, Mossicléia Mendes. A Assistência Social na Contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18 n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Origem e Desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão – UFMA, v. 1, n. 1, 1995.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências Reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 125-162, abr./jun. 1999.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democrática: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 262p.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. In: **Serviço Social e Sociedade**, Cortez Editora, ano XV, n. 46, 1994.

_____. Mínimos sociais e seguridade social, uma revolução da consciência da cidadania. In: **Serviço Social e Sociedade**. Cortez Editora, ano XVIII, n. 55, 1997.

_____. Sistema Único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

VOLPI, Mário. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis 37, 2000. p.27-34.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil. **Temporalis**, Brasília n. 3, 2. ed., p. 33-40, jan/jul 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A
INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
ROTEIRO DA ENTREVISTA COM GESTORES E/OU TÉCNICOS DA SEMTCAS

Data ___/ ___/ 2016

1. No Orçamento Criança Adolescente 2015 não há registro de previsão orçamentária para trabalhar o Ensino Profissional, a empregabilidade, o fomento ao trabalho. Nem mesmo na área da pesquisa (o desenvolvimento científico, o desenvolvimento tecnológico e engenharia e ainda para a difusão do conhecimento científico e tecnológico), a que se deve tal ausência?
2. A realidade supramencionada não compromete o desenvolvimento de ações como aquelas previstas no Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Teresina (PI)?
3. No processo de construção do orçamento da Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), quais os fatores determinantes para alocação de recursos?
4. No que tange ao quesito absoluta prioridade na destinação de recursos, você enxerga a materialização deste princípio no orçamento desta Secretaria? Explique como.
5. Diante do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), entre outras observações, de 2014 para 2015 percebe-se um aumento de 91,43% dos recursos aplicados para implantação/manutenção dos Conselhos Tutelares. Há previsão de aumentar o nº de Conselhos? Por que ainda não ocorreu essa ampliação tendo em vista o crescimento populacional e o déficit de 4 (quatro) Conselhos para o município de Teresina?
6. Diante do novo ordenamento dos blocos de financiamento em Piso de Proteção Social Básica e Piso de Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade, como mensurar e aplicar recursos para atender as demandas específicas de crianças e adolescentes?
7. Os conselhos auxiliam no planejamento da aplicação destes recursos? Os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente têm a liquidez total a cada ano ou são subutilizados?
8. Ainda no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) os recursos previstos para os conselhos de direitos (criança e adolescente, idoso e pessoa com deficiência) estão em um mesmo patamar, tendo em vista as especificidades do público-alvo e a quantidade de pessoas envolvidas por que valores tão semelhantes?

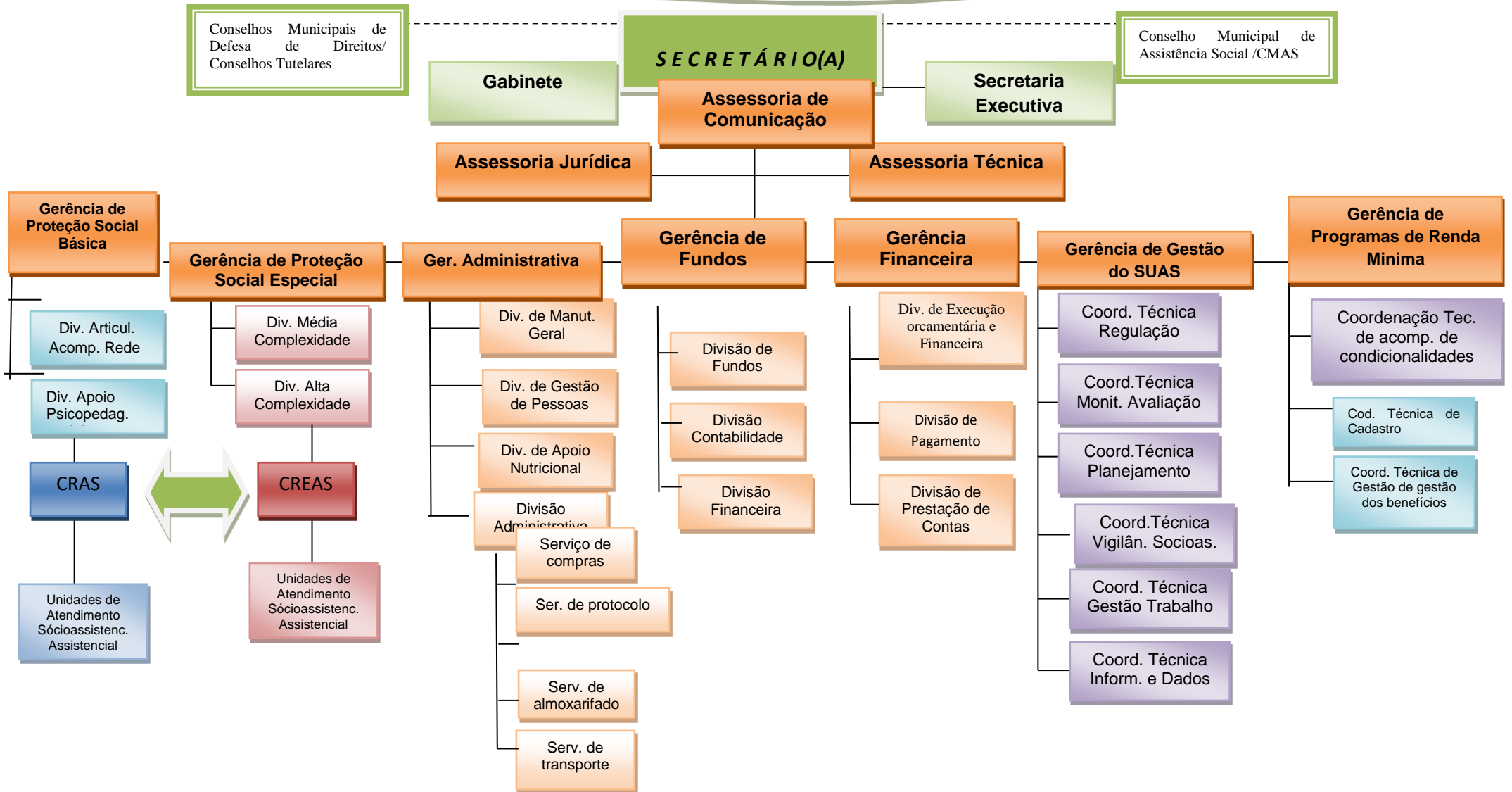
APÊNDICE B
INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS PRESIDENTES DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE

Data ___/ ___/ 2016

1. Você conhece o Orçamento Criança Adolescente?
2. As crianças e adolescentes do município de Teresina estão contemplados nesse orçamento?
3. Você participa do processo de construção do orçamento da Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS)?
4. No que tange ao quesito absoluta prioridade na destinação de recursos, você enxerga a materialização deste princípio no dia a dia desta Secretaria?
5. Onde faltam recursos?
6. Onde sobram recursos?
7. Os conselhos auxiliam na aplicação destes recursos?

ANEXOS

12. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL



CONTAS CORRENTES ANTERIORES A PORTARIA 113/2015 (DE)		NOVAS CONTAS CORRENTES (PARA)
TIPO DA CONTA	DESCRIÇÃO DA CONTA	CONTA DE DESTINO
ACESSUAS	PROGRAMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO	ACESSUAS
ACEPETI	AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PETI	AEPETI
AP REDE	APRIMORA REDE	AP REDE
BPC	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	BPC
PNCSUAS	PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SUAS	CAPACITASUAS
PVAC	PISO VARIÁVEL DE ALTA COMPLEXIDADE	PVAC
CPBF	CADASTRO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	BL GBF FNAS
CVBF	CONVÊNIO BOLSA FAMÍLIA	BL GBF FNAS
IGDBF	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	BL GBF FNAS
IGD-PBF	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	BL GBF FNAS
IGD	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA	BL GSUAS FNAS
IGD-SUAS	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - SUAS	BL GSUAS FNAS
IGE	INCENTIVO FINANCEIRO AO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS ESTADOS E DF - IGE	BL GSUAS FNAS
BAIF	BÁSICA FAMÍLIA	BL PSB FNAS
ACPETI	ACPETI	BL PSB FNAS
BAJ	BOLSA AGENTE JOVEM	BL PSB FNAS
BBAJ	BÁSICA - BOLSA AGENTE JOVEM	BL PSB FNAS
BPETI	BÁSICA PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	BL PSB FNAS
EMPB	ESPECIAL MEDIA COMPLEXIDADE PETI BOLSA	BL PSB FNAS
EMPJ	ESPECIAL MEDIA COMPLEXIDADE PETI JORNADA	BL PSB FNAS
JPETI	JORNADA PETI	BL PSB FNAS
LAS	LANCHA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	BL PSB FNAS
MC PETI BOL RUR	MC PETI BOL RUR	BL PSB FNAS
MC PETI JOR RUR	MC PETI JOR RUR	BL PSB FNAS
PBFI	PISO BÁSICO FIXO	BL PSB FNAS
PBTR	PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO	BL PSB FNAS
PBV	PISO BÁSICO VARIÁVEL	BL PSB FNAS
PBVA	PISO BÁSICO VARIÁVEL	BL PSB FNAS
PBVII	PISO BÁSICO VARIÁVEL II	BL PSB FNAS
PBVIII	PISO BÁSICO VARIÁVEL III	BL PSB FNAS
PJOV	PJOV	BL PSB FNAS
PJOV	PRÓ-JOVEM	BL PSB FNAS
PSB Família	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA FAMÍLIA	BL PSB FNAS
PSB Idoso	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA IDOSO	BL PSB FNAS
PSB Infancia	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA INFANCIA	BL PSB FNAS
PSB Jovem ASE	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA AÇÕES SOCIO EDUCACIONAIS	BL PSB FNAS
PVMC	PISO VARIÁVEL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	BL PSB FNAS
SCFV	SERVIÇO DE CONVI. DE VINCULOS	BL PSB FNAS
ACPETI	ACPETI	BL PSB FNAS
AG JOVEM	AGENTE JOVEM	BL PSB FNAS
AJS	AGENTE JOVEM	BL PSB FNAS
API	ATENÇÃO À PESSOA IDOSA	BL PSB FNAS
BASE	BÁSICA AÇÕES SOCIO EDUCACIONAIS	BL PSB FNAS
BIDO	BÁSICA IDOSO	BL PSB FNAS
BINF	BÁSICA INFANCIA	BL PSB FNAS
ETI	ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	BL PSB FNAS
PAC	PROGRAMA DE ATENÇÃO À CRIANÇA	BL PSB FNAS
PACE	PROGRAMA DE ATENÇÃO À CRIANÇA	BL PSB FNAS
PETI	PETI	BL PSB FNAS
PETI BOLSA	PETI BOLSA	BL PSB FNAS
SAC	SERVIÇO DE AÇÃO CONTINUADA	BL PSB FNAS
PSE AC DEF	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE AO DEFICIENTE	BL PSEAC FNAS
PSE AC IDOSO	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE AO IDOSO	BL PSEAC FNAS
PSE AC JUVENT ABR	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE JUVENTUDE ABRIGO	BL PSEAC FNAS
EADE	ESPECIAL ALTA COMPLEXIDADE DEFICIENTE	BL PSEAC FNAS
EAIID	ESPECIAL ALTA COMPLEXIDADE IDOSO	BL PSEAC FNAS
EAJV	ESPECIAL ALTA COMPLEXIDADE JUVENTUDE	BL PSEAC FNAS
PACI	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I	BL PSEAC FNAS
PACII	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II	BL PSEAC FNAS
ABRIGO	ABRIGO	BL PSEAC FNAS
PSE MC DEF	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL MÉDIA COMPLEXIDADE DEFICIENTE	BL PSEMC FNAS
PSE MC IDOSO	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL MÉDIA COMPLEXIDADE IDOSO	BL PSEMC FNAS
PSE MC Serv/CT	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL MÉDIA COMPLEXIDADE - SERVIÇO - COMBATE A EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	BL PSEMC FNAS
EMDE	ESPECIAL MEDIA COMPLEXIDADE DEFICIENTE	BL PSEMC FNAS
EMID	ESPECIAL MEDIA COMPLEXIDADE IDOSO	BL PSEMC FNAS
EMST	ESPECIAL MEDIA COMPLEXIDADE SENTINELA	BL PSEMC FNAS
PFCM	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	BL PSEMC FNAS
PFCM/CREAS	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE / CREAS	BL PSEMC FNAS
PFCM2	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 2	BL PSEMC FNAS
PFCM2	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE II	BL PSEMC FNAS
PFCM3	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 3	BL PSEMC FNAS
PFCM3	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 3	BL PSEMC FNAS
PFCM4	PISO FÍXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 4	BL PSEMC FNAS
PTMC	PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	BL PSEMC FNAS
PPD	PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO DEFICIENTE	BL PSEMC FNAS



ORÇAMENTO CRIANÇA - OCA

Teresina - PI

Preenchimento Encerrado!

A data limite para preenchimento do "Orçamento Criança 2015" foi até o dia 09/10/15

Início

Índice de Proporcionalidade 2013	0,31
População 2013	836.475
População 0-18 anos 2013	257.163
Finbra 2013	1.685.573.638,00

OCA Saúde

Áreas e Subáreas	Funções	Subfunções	Tipo de OCA	Orçamento Inicial (R\$)	Orçamento Liquidado (R\$)
1.1. Combate à Mortalidade na Infância e Materna / 1.2. Promoção da Saúde / 1.3. Desnutrição / 1.6. Suporte Profilático/Terapêutico / 1.7. Controle de Doenças e Agravos / 1.8. Combate ao HIV/AIDS	Saúde	Atenção Básica	Não Exclusivo	91.287.823,00	70.220.275,41
	Saúde	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Não Exclusivo	346.278.364,00	290.448.690,60
	Saúde	Suporte Profilático e Terapêutico	Não Exclusivo	12.919.171,00	6.382.634,92
	Saúde	Vigilância Sanitária	Não Exclusivo	470.000,00	124.662,40
	Saúde	Vigilância Epidemiológica	Não Exclusivo	5.940.900,00	8.335.735,94
	Saúde	Alimentação e Nutrição	Não Exclusivo	57.000,00	19.409,40
PESQUISAS	Saúde	Desenvolvimento Científico	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Saúde	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Saúde	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Não Exclusivo	0,00	0,00
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	Saúde	Planejamento e Orçamento	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Saúde	Administração Geral	Não Exclusivo	311.593.086,00	385.892.233,74
	Saúde	Administração Financeira	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Saúde	Controle Interno	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Saúde	Tecnologia da Informação	Não Exclusivo	295.000,00	68.091,33
	Saúde	Formação de Recursos Humanos	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Saúde	Comunicação Social	Não Exclusivo	0,00	0,00
Total Saúde - Não Exclusivo				768.841.344,00	761.491.733,74
1.4. Saneamento / Abastecimento de Água / Esgotamento Sanitário / Coleta de Lixo / Saneamento	Saneamento	Saneamento Básico Rural	Não Exclusivo	1.311.500,00	856.180,27
	Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Não Exclusivo	23.707.295,00	4.885.096,81
	Saneamento	Infra-Estrutura Urbana	Não Exclusivo	79.635.291,00	13.916.228,10
	Saneamento	Serviços Urbanos	Não Exclusivo	497.308,00	18.315,22
Total Saneamento - Não Exclusivo				105.151.394,00	19.675.820,40
1.5. Habitação	Habitação	Habitação Rural	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Habitação	Habitação Urbana	Não Exclusivo	980.000,00	825.378,82
	Habitação	Infra-Estrutura Urbana	Não Exclusivo	0,00	0,00
Total Habitação - Não Exclusivo				980.000,00	825.378,82

OCA Educação

Áreas e Subáreas	Funções	Subfunções	Tipo de OCA	Orçamento Inicial (R\$)	Orçamento Liquidado (R\$)
2.1. Educação Infantil / 2.2. Ensino Fundamental / 2.3. Ensino Médio / 2.4. Alfabetização de Jovens e Adultos / 2.5. Educação Especial / 2.6. Ações de Impossível Desagregação / 2.8. Combate à Evasão Escolar / 2.9. Material Didático e Transporte Escolar / 2.10. Capacitação e Qualificação de Professores / 2.7. Alimentação Escolar	Educação	Tecnologia da Informação	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Ensino Fundamental	Exclusivo	261.076.191,00	226.545.840,86
	Educação	Ensino Médio	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Ensino Profissional	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Educação Infantil	Exclusivo	91.729.320,00	60.608.862,98
	Educação	Educação de Jovens e Adultos	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Educação Especial	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Assistência à Criança e ao Adolescente	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Assistência aos Povos Indígenas	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Transportes Especiais	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Formação de Recursos Humanos	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Alimentação e Nutrição	Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Abastecimento	Exclusivo	0,00	0,00
PESQUISAS	Educação	Desenvolvimento Científico	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Não Exclusivo	0,00	0,00
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	Educação	Planejamento e Orçamento	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Administração Geral	Não Exclusivo	126.680.506,00	102.878.628,41
	Educação	Administração Financeira	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Controle Interno	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Educação	Comunicação Social	Não Exclusivo	2.050.000,00	417.987,92
Total Educação - Exclusivo				352.805.511,00	287.154.703,84
Total Educação - Não Exclusivo				128.730.506,00	103.296.616,33
2.11. Difusão Cultural	Cultura	Difusão Cultural	Não Exclusivo	13.319.055,00	14.177.197,27
				Total Cultura - Não Exclusivo	13.319.055,00
2.12. Desporto e Lazer	Desporto e Lazer	Desporto Comunitário	Não Exclusivo	5.514.830,00	1.849.728,11
	Desporto e Lazer	Lazer	Não Exclusivo	0,00	0,00
Total Desporto e Lazer - Não Exclusivo				5.514.830,00	1.849.728,11

OCA Proteção

Áreas e Subáreas	Funções	Subfunções	Tipo de OCA	Orçamento Inicial (R\$)	Orçamento Liquidado (R\$)
3.2. Exploração Sexual / 3.3.Trabalho Infantil / • Erradicação do Trabalho Infantil / • Qualificação e Capacitação Profissional / • Educação Profissional / 3.4. Assistência Social - • Assistência à Criança e ao Adolescente / • Geração de Renda / 3.5.Transferência de Renda às Famílias / 3.4. Assistência Social / • Assistência Comunitária	Assistência Social	Assistência à Criança e ao Adolescente	Exclusivo	1.028.100,00	212.143,42
	Assistência Social	Assistência Comunitária	Não Exclusivo	25.442.089,00	17.472.993,07
	Assistência Social	Ensino Profissional	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Empregabilidade	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Fomento ao Trabalho	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Outras Transferências	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Assistência aos Povos Indígenas	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Assistência ao Portador de Deficiência	Não Exclusivo	790.000,00	495.000,00
PESQUISAS	Assistência Social	Desenvolvimento Científico	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Não Exclusivo	0,00	0,00
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	Assistência Social	Planejamento e Orçamento	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Administração Geral	Não Exclusivo	23.661.430,00	22.276.733,47
	Assistência Social	Administração Financeira	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Controle Interno	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Tecnologia da Informação	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Assistência Social	Formação de Recursos Humanos	Não Exclusivo	77.000,00	5.509,00
	Assistência Social	Comunicação Social	Não Exclusivo	0,00	0,00
Total Assistência Social - Exclusivo				1.028.100,00	212.143,42
Total Assistência Social - Não Exclusivo				49.970.519,00	40.250.235,54
3.1. Sistema de Garantias de Direitos/ • Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes / •Criança/Adolescente em Conflito com a Lei / • Conselhos Tutelares	Direitos da Cidadania	Custódia e Reintegração Social	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Direitos da Cidadania	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Não Exclusivo	344.670,00	309.421,33
	Direitos da Cidadania	Assistência à Criança e ao Adolescente	Exclusivo	0,00	0,00
	Direitos da Cidadania	Assistência aos Povos Indígenas	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Direitos da Cidadania	Outras Transferências	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Direitos da Cidadania	Outros Encargos Especiais	Não Exclusivo	0,00	0,00
	Direitos da Cidadania	Lazer	Não Exclusivo	0,00	0,00
Total Direitos da Cidadania - Não Exclusivo				344.670,00	309.421,33

Total Direitos da Cidadania - Exclusivo	0,00	0,00
--	-------------	-------------

Orçamento Municipal

	Inicial	Liquidado
Valor Total do Orçamento	2.498.851.424,00	1.922.757.685,04
Valor Total do Fundo Municipal para Infância e Adolescência (FIA)		168.641,88
Dos recursos do FIA, informar valor destinado exclusivamente por recursos do Tesouro Municipal	112.200,00	74,40

Consolidado

Áreas do OCA		Inicial		Liquidado		OCA Liquidado per capita	
		Exclusivo	Não Exclusivo	Exclusivo	Não Exclusivo	Exclusivo	Não Exclusivo
		R\$		R\$		R\$/População 0-18 anos	
Saúde		0,00	238.340.816,64	0,00	236.062.437,46	0,00	917,95
Habitação		0,00	303.800,00	0,00	255.867,43	0,00	0,99
Saneamento		0,00	32.596.932,14	0,00	6.099.504,32	0,00	23,72
OCA Saúde	exclusivo/não exclusivo	0,00	271.241.548,78	0,00	242.417.809,21	0,00	942,66
	inicial / liquidado		271.241.548,78		242.417.809,21		942,66
Educação		352.805.511,00	39.906.456,86	287.154.703,84	32.021.951,06	1.116,63	124,52
Cultura		0,00	4.128.907,05	0,00	4.394.931,15	0,00	17,09
Desporto e Lazer		0,00	1.709.597,30	0,00	573.415,71	0,00	2,23
OCA Educação	exclusivo/não exclusivo	352.805.511,00	45.744.961,21	287.154.703,84	36.990.297,92	1.116,63	143,84
	inicial / liquidado		398.550.472,21		324.145.001,76		1.260,47
Assistência Social		1.028.100,00	15.490.860,89	212.143,42	12.477.573,02	0,82	48,52
Direitos da Cidadania		0,00	106.847,70	0,00	95.920,61	0,00	0,37
OCA Proteção	exclusivo/não exclusivo	1.028.100,00	15.597.708,59	212.143,42	12.573.493,63	0,82	48,89
	inicial / liquidado		16.625.808,59		12.785.637,05		49,72
Total	exclusivo/não exclusivo	353.833.611,00	332.584.218,58	287.366.847,26	291.981.600,76	1.117,45	1.135,40
	inicial / liquidado		686.417.829,58		579.348.448,02		2.252,85

Fundo Municipal para Infância e Adolescência	168.641,88
--	------------

	Inicial	Liquidado
Total do orçamento	R\$ 2.498.851.424,00	R\$ 1.922.757.685,04
Participação do OCA no Orçamento	27,47%	30,13%