Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

Departamento de Administração

LAÉCIO GUEDES DO AMARAL

Orçamento da Criança e Adolescente

Brasília – DF

2011

LAÉCIO GUEDES DO AMARAL

Orçamento da Criança e Adolescente

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração, na modalidade à distância, pela Universidade de Brasília (UnB).

Professor Supervisor Doutor José Carneiro da Cunha Oliveira Neto

Professor Tutor Wolney Resende de Oliveira

Brasília – DF

2011

Amaral, Laécio Guedes.

Orçamento da Criança e Adolescente / Laécio Guedes do Amaral. – Brasília, 2011.

20 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2011.

Orientador: Prof. Wolney Resende de Oliveira, Departamento de Administração.

1. Introdução. 2. Referencial Teórico. 3. Métodos e Técnicas de Pesquisa. 4. Resultado e Discussão. 5. Conclusão e Recomendações. Referências.

LAÉCIO GUEDES DO AMARAL**Orçamento da Criança e Adolescente**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do (a) aluno
(a)

LAÉCIO GUEDES DO AMARAL

Wolney Resende de Oliveira
Professor-Orientador

Titulação, Nome completo,
Professor-Examinador

Titulação, nome completo
Professor-Examinador

Brasília, de de

RESUMO

Este estudo objetiva analisar a aplicação e efetivação do princípio constitucional da prioridade absoluta no Distrito Federal. Para tal realizou-se uma pesquisa qualitativa observacional com a coleta de dados e análise documental, visando conhecer o processo orçamentário no Distrito Federal e propor soluções para a efetiva aplicação do princípio constitucional em epígrafe. O estudo identificou o surgimento de uma nova metodologia, denominada OCA, que esclarece a destinação das despesas constantes na LOA. Esta metodologia facilita a compreensão dos dados orçamentários incentivando o aparecimento de um rigoroso controle social. Com a evolução orçamentária e o rígido controle fiscal exigido pela LRF, o administrador público tem pouca margem financeira para implantação de suas políticas públicas. É o controle social que força o administrador público a priorizar a política pública relacionada ao OCA. Em 2005 o Distrito Federal implantou a metodologia OCA em seu orçamento público e isso fez surgir um rígido controle social. Comparava-se a LOA ao OCA e verificava-se a efetivação das despesas relacionadas a criança e adolescente. Este controle no Distrito Federal coube basicamente ao NOCA, mas trouxe grandes evoluções para o efetivo cumprimento do princípio da prioridade absoluta.

Palavras-chave: Prioridade Absoluta. Orçamento Público. Orçamento Criança Adolescente. Administração Pública. Distrito Federal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDCA	Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
.....	
DF	Distrito Federal
.....	
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
.....	
FDCA ..	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
.....	
GDF	Governo do Distrito Federal
.....	
INESC .	Instituto de Estudos Socioeconômicos
.....	
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
.....	
LOA	Lei Orçamentária Anual
.....	
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
.....	
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
.....	
MPOG .	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
.....	
OC	Orçamento Criança
.....	
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
.....	
PDIJ	Promotoria de Defesa da Infância e Juventude
.....	
PPA	Plano Plurianual
.....	
RECRI	Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente
A	
SEPLA	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do
G	Distrito Federal
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal
.....	
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
.....	
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
.....	
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
.....	
UNICE	Fundo das Nações Unidas para a Infância

F.....

SUMÁRIO

1	<i>INTRODUÇÃO</i>	1
1.1	Contextualização do Assunto.....	1
1.2	Formulação do problema.....	3
1.3	Objetivo geral	3
1.4	Objetivos Específicos	3
1.5	Justificativa	4
2	<i>Referencial teórico</i>	5
3	<i>Métodos e técnicas de pesquisa</i>	12
3.1	Descrição da Pesquisa	12
3.2	Descrição do Distrito Federal	13
3.3	Participantes do Estudo	14
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	14
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	15
4	<i>Resultados e Discussão</i>	16
5	<i>Conclusões e Recomendações</i>	19
6	<i>Referências</i>	20

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Assunto

A primeira idéia de orçamento público surgiu no artigo 12 da Magna Carta da Inglaterra, outorgada em 1217, pelo Rei João Sem Terra. Tinha a intenção de reduzir o poder discricionário e ilimitado do rei em matéria tributária, e consistia em parte de controle do Parlamento sobre o rei.

Na França, a instituição orçamentária surgiu com a Revolução de 1789. Foram instituídos alguns princípios básicos até hoje válidos: a anualidade do orçamento, votação do orçamento antes do início do exercício, princípio da universalidade e o princípio da não-vinculação.

No Brasil, na Constituição Imperial de 1924 surgiu às primeiras formalidades referentes à elaboração dos orçamentos. Essa carta consagrava ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária e a Câmara dos Deputados cabia a sua aprovação.

Com a Constituição de Republicana de 1891 a função de elaboração passou a ser competência privativa do Congresso Nacional, bem como o adquiriu o poder de tomada de contas do Poder Executivo. Foi criado também o Tribunal de Contas da União e em 1922 foi aprovado no Congresso Nacional o Código de Contabilidade da União.

Na Constituição de 1946 o orçamento brasileiro tornou-se misto assim como é hoje. No orçamento misto o Executivo elabora a proposta e o Legislativo aprova.

Durante todo este processo o orçamento evoluiu. No primeiro momento tínhamos o orçamento tradicional que consistia apenas no controle político do Legislativo sobre o Executivo. Tivemos também o orçamento desempenho que tinha como função principal demonstrar as coisas feitas pelo Governo, não importava sua finalidade, foi nesta época que surgiram grandes “elefantes brancos”.

Hoje no Brasil é adotado o orçamento-programa. Neste modelo a execução orçamentária está vinculada aos programas do governo. Para isso existem três ferramentas: Plano Pluri Anual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O PPA possui vigência de quatro anos, é um programa de médio prazo e traça as metas, diretrizes e programa para este período. A LDO tem vigência anual e dita as diretrizes para a elaboração da LOA que também é anual e é considerado o orçamento propriamente dito. O orçamento deve possuir consonância com o PPA, ou seja, os programas executados pelo governo devem manter estreito relacionamento com o plano de médio prazo.

A Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamenta as formas de elaboração da LDO e LOA e define como crime fiscal o descumprimento dos limites de endividamento. A Lei 4.320 de 17 de março de 1964 regulamenta a administração financeira e orçamentária do governo e sua forma de contabilização.

A Constituição de 1988 tem como um de seus princípios básicos o princípio da igualdade. Isso significa tratar as pessoas conforme suas particularidades, ou seja, tratar igual os iguais, e desigual os desiguais. Ao longo da Carta encontramos disposições que defendem as minorias, mulheres, entre outros. Em seu artigo 227 encontramos um princípio que visa proteger uma parte da população desprovida de recursos e capacidade eleitoral. Consta neste artigo o princípio da prioridade absoluta.

O princípio da prioridade absoluta vincula o governo a priorizar a política de melhoria das condições sociais, lazer, educação, saúde e bem estar de crianças e jovens brasileiros.

A Lei nº 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e Adolescente, regulamentou este artigo da Constituição Federal. Estendendo a aplicação deste princípio as três esferas de governo.

A Lei visando garantir recursos criou o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Porém, isso não foi suficiente. O administrador público

muitas vezes não executa os recursos previstos na LOA. Cria emendas à Lei, remaneja créditos e não aplica os recursos previstos para o OCA.

É neste contexto que se encontra hoje o Orçamento Público. O administrador está vinculado ao princípio da prioridade absoluta. No entanto, muitas vezes, apenas na elaboração do orçamento este princípio está sendo seguido. Não encontramos instrumentos para forçar o governo a realizar as despesas autorizadas na Lei Orçamentária.

1.2 Formulação do problema

O que pode ser feito para que Orçamento da Criança e Adolescente seja executado conforme consta na Lei Orçamentária Anual?

1.3 Objetivo geral

Construir métodos que priorizem a execução do Orçamento da Criança e Adolescente no Distrito Federal.

1.4 Objetivos Específicos

Criar métodos, programas ou técnicas que possibilitem a priorização da execução do Orçamento da Criança e Adolescente.

Estudar métodos, programas, ou técnicas já utilizadas no Distrito Federal.

Realizar um Estudo de Caso, buscando confrontar a realidade atual e as melhorias que o novo método pode trazer.

1.5 Justificativa

Com a nova Constituição Federal de 1988 o artigo 227 dedicou à criança e adolescente a prioridade absoluta na elaboração e execução do orçamento público.

Contudo cada governo possui suas políticas públicas preferenciais. Quando o orçamento criança e adolescente não faz parte de suas prioridades o governo chega a elaborar a Lei Orçamentária de acordo com a Carta Magna.

No entanto, o orçamento é autorizativo e não obriga o administrador a realizar a despesa. Sendo assim, existe a autorização legislativa para o gasto, mas o governo não o realiza.

Esta pesquisa busca criar instrumentos para forçar o Poder Executivo a realizar as despesas referentes ao Orçamento Criança e Adolescente prevista na Lei Orçamentária.

2 Referencial teórico

A partir da crise econômica mundial de 1929 foi inaugurado o sistema econômico keynesiano. Neste novo modelo o Estado é o principal agente de fomento econômico e responsável por políticas sociais, garantido os direitos de segunda geração dos indivíduos. O Estado deve aumentar a demanda agregada sem, no entanto, produzir um processo inflacionário.

Segundo Giacomoni, (2007:22):

O tripé microeconômico dos clássicos – oferta, demanda e preço – no modelo keynesiano cedeu lugar a outro tipo de sustentação, de cunho macroeconômico: a demanda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível do emprego. O controle dessas variáveis, compreensivelmente, só poderia ser atribuído ao Estado. O sistema de Keynes deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta. A partir daí a intervenção estatal passou a ser naturalmente aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica.

Até o primeiro choque do petróleo em 1973 o mundo viu-se em uma grande prosperidade econômica. No entanto com a alta do petróleo muitos governos ficaram sem recursos suficientes para manter a política social até então implantada. Foi neste cenário que surgiu a ideologia do neoliberalismo.

Segundo Abrucio (1997:9):

Em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi à crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo. O fato é que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos 80 e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60. Neste momento, de escassez, o Estado foi o principal afetado, entrando numa grave crise fiscal

O Estado não possuía recursos suficientes para manter seus custos. Também não existia margem para aumentar a cobrança de impostos. Gerou então uma crise de “ingorvenabilidade”, ou seja, o Estado não possuía condições para exercer suas atividades. Foi neste contexto que surgiu o

gerencialismo que consiste em aplicar técnicas administrativas privadas no poder público.

Segundo Abrucio (1997:10),

Corte de gastos – inclusive de pessoal –, aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial, tal como era proposto pelos reformadores do começo da década de 80. O managerialism substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado. No entanto, as condições materiais não eram suficientes para sustentar a defesa do managerialism. Havia também um contexto intelectual extremamente favorável às mudanças na Administração Pública.

O fenômeno do gerencialismo atingiu três níveis: o modelo gerencial puro, o consumerismo e o serviço orientado ao público. O modelo gerencial puro visa à economia/eficiência dos serviços do Estado. O cidadão era visto como contribuinte. No modelo conhecido como consumerismo a ênfase era dada a qualidade do serviço e o cidadão era visto como consumidor. No serviço orientado ao serviço público a ênfase é na equidade e a população é vista como cidadão.

No Brasil a política keynesiana foi implantada no Governo de Getúlio Vargas. O Estado criou várias empresas estatais e iniciou os investimentos na área social. No entanto a partir do Governo JK estes investimentos tiveram como fontes de recursos empréstimos internacionais. No período da Ditadura Militar os investimentos continuaram sendo financiados por empréstimos internacionais. No entanto a partir da primeira crise do petróleo as taxas de juros destes financiamentos elevaram-se drasticamente. O Estado brasileiro entrou em uma enorme crise fiscal.

O orçamento surgiu tendo como função principal o controle político. A primeira citação de orçamento constava no artigo 12 da famosa Magna Carta da Inglaterra, outorgada, em 1217, pelo Rei João Sem Terra. Segundo Giacomoni (2007:31):

Tal dispositivo foi conseguido mediante pressões dos barões feudais, que integravam o Common Counsel: o órgão de representação da época. Aos nobres interessava basicamente escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária.

Existem vários princípios orçamentários, são eles: princípio da unidade, princípio da universalidade, princípio do orçamento bruto, princípio da anualidade ou periodicidade, princípio da não-afetação das receitas, princípio da discriminação ou especialização, princípio da exclusividade, princípio do equilíbrio, entre outros.

O princípio da unidade defende a existência de apenas um orçamento para cada esfera de governo. Já pelo princípio da universalidade todas as receitas e despesas devem constar do orçamento. Pelo princípio da anualidade ou periodicidade o orçamento deve ter tempo definido. No Brasil é adotada a periodicidade anual. O princípio da não-afetação das receitas proíbe a vinculação de receitas. No entanto a Constituição Federal de 1988 apresenta algumas exceções a este princípio. Conforme o princípio da discriminação ou especialização no orçamento não deve existir despesas genéricas, ou seja, sem objeto de gasto definidos. O princípio da exclusividade proíbe a inclusão de matéria estranha ao orçamento na lei que o autoriza. As despesas compatíveis com as receitas é um objeto do princípio do equilíbrio. No entanto este equilíbrio é fictício tendo em vista que os empréstimos são contabilizados como receitas.

No Brasil tivemos basicamente duas espécies de orçamentos. O orçamento tradicional e orçamento-programa.

No orçamento tradicional não existia uma relação entre o planejamento e o orçamento. Os recursos visavam à aquisição dos meios. Segundo Giacomoni, (2007:56):

(...) o orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos "meios" com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de "Lei de Meios", muito utilizado pelo jargão jurídico.

Já no orçamento-programa existe uma estreita relação entre orçamento e programa. Os recursos visam a atingir os objetivos. Segundo Giacomoni (2007:83):

Às voltas com crescentes encargos e com recursos escassos, os governos passaram a utilizar o orçamento, até então instrumento de autorização e controle parlamentar, como auxiliar efetivo da administração, especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência.

Após a crise fiscal enfrentada pelo Brasil a partir da década de 79 o Brasil visando conseguir novos empréstimos e renegociar sua dívida externa teve que implantar algumas regras ditadas pelo FMI.

Segundo Alburquerque, (2008:45):

As dificuldades de administração das contas externas do País levaram à realização de um conjunto de entendimentos com o FMI e com os credores, a partir de 1982, dos quais resultaram a implementação de políticas econômicas de cunho ortodoxo. No entanto, o fracasso com que os teóricos que defendiam essa linha de atuação perdessem credibilidade.

Nesta cartilha do FMI previa um rígido controle fiscal. Era preciso reorganizar as finanças públicas e implantar uma nova operacionalização dos recursos.

Neste processo de reorganização foram separadas as funções do Banco do Brasil e do Tesouro Nacional. Foram separadas as funções do Banco Central e do Tesouro Nacional.

Foi instituída a Secretaria do Tesouro Nacional. Esta Secretaria criou e implantou o Sistema de Informação e Administração Financeira do Governo Federal – SIAF. Foi este sistema que revolucionou a administração financeira do governo federal. Até a implantação deste sistema não existia um controle rígido sobre as dívidas do governo. Também houve uma unificação do caixa da União. Isto evitou o desperdício de recurso que ficavam parados em várias contas do governo.

Segundo Alburquerque (2008:50):

Assim, em março de 1986 foi instituída, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional, mediante a fusão de dois órgãos anteriormente existentes naquele Ministério, A Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira, e a Secretaria Central de Controle Interno.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foram criados vários instrumentos de controle e gerenciamento do orçamento público. Hoje existe o Plano Pluri Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, além dos Planos Regionais e Setoriais. Segundo Giacomoni (2007:53):

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada.

O Plano Pluri Anual - PPA possui quatro anos de duração sendo considerado de médio-prazo. Este plano é elaborado pela Secretaria de Investimentos, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este plano contém as ações de governo e dita às diretrizes do orçamento federal. Segundo o Manual Técnico Orçamentário (2010:68):

O Plano Plurianual - PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO traça as diretrizes, objetivos e metas para o exercício financeiro seguinte a sua expedição. A LDO é uma espécie de guia para a elaboração do orçamento anual. Cito Art. 165, § 2º, da Constituição Federal: “A lei diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente...”.

A Lei Orçamentária Anual é o orçamento propriamente dito. Nesta lei que são alocados os recursos federais. São autorizados os gastos do governo que são divididos em três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas estatais.

No ano de 2000 foi editada a Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, esta lei define os níveis de endividamento dos entes públicos e visa sanear as finanças e melhorar os mecanismos de gestão das contas públicas. Segundo Alburquerque (2008:94):

Para sanear as finanças e melhorar os mecanismos de gestão das contas públicas diversas iniciativas foram adotadas, partindo-se dos programas desenvolvidos para o equacionamento das dívidas de Estados e Municípios. Visando a criação de condições para uma adequada gestão das contas públicas, as dívidas mais expressivas dos Estados e dos Municípios foram refinanciadas em melhores bases, especialmente quanto aos prazos de pagamento e taxa de juros. Adicionalmente, para estabelecer mecanismos estruturais que permitissem prevenir desajustes, foram editadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei dos Crimes Fiscais.

Esta Lei Complementar foi elaborada seguindo a tendência de ajuste fiscal visando o controle das despesas públicas, conforme orientação do FMI.

O administrador público é obrigado a controlar os gastos sob pena de incorrer em crime fiscal.

No entanto, apesar do contexto de ajuste das despesas públicas, uma parte da sociedade começou a cobrar a aplicação de um princípio expresso na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 227 incorporou o princípio da prioridade absoluta na elaboração do Orçamento da Criança e Adolescente. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, em seu artigo 4º referendou este princípio. Percebe-se que mesmo com as despesas sobre rígido ajuste fiscal não deve ser negligenciada atuação do governo nas políticas públicas voltadas para esta parte da sociedade. Esta prioridade absoluta deve ser observada pelas três esferas de governo.

Segundo Giacomoni (2009, p. 18),

Interessante ressaltar que tal orientação é válida para os mais diversos setores e níveis de governo, que por força do disposto no citado Art.4º, caput e parágrafo único, estatutário, bem como no Art.87, incisos I e II e 259, parágrafo único, também da Lei nº 8.069/90, devem priorizar e repita-se: em regime de prioridade absoluta a criança e o adolescente em seus planos, projetos e ações.

O Poder Executivo é o único Poder com legitimidade para a execução de Políticas Públicas. A elaboração de políticas públicas no Brasil é realizada por um processo misto. O Executivo envia o projeto de lei para o Congresso Nacional. Este pode aprovar e emendar o PPA. Este é um plano que contém os investimentos de médio prazo do governo federal.

O Executivo é composto por administradores eleitos pelos cidadãos. No processo eleitoral os candidatos expõem suas idéias e preferências sobre as políticas públicas a ser implantadas no próximo governo. Sendo assim, o administrador eleito possui suas preferências para aplicação de certas políticas públicas.

Com a escassez de crédito pós-crise de 1973 e 1979 e o rigor fiscal implantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal os recursos ficaram bastante limitados. O administrador público seleciona as políticas publicas a serem efetivadas de acordo sua análise política eleitoral.

Visando evitar que o OCA seja preterido a Carta Magna inovou ao trazer expresso o princípio da prioridade absoluta. No entanto ao estudar o OCA no Distrito Federal percebe-se uma tentativa de burla na aplicação deste princípio.

O ECA visando assegurar recursos criou o Fundo da Criança e Adolescente (FDCA). O seu artigo 88 expandiu sua aplicação para as três esferas de governo. Este Fundo consiste em gerenciar recursos que serão obrigatoriamente investidos no OCA.

3 Métodos e técnicas de pesquisa

3.1 Descrição da Pesquisa

Foi desenvolvida uma pesquisa com as seguintes características: pesquisa aplicada, descritiva, formativa, qualitativa, conclusiva, estudo de caso e evolutiva.

A pesquisa científica aplicada busca soluções para problemas humanos. Como solucioná-los ou como conviver melhor com eles. Neste trabalho busca-se solucionar o problema da não realização das despesas do OCA previstas na Lei Orçamentária.

Segundo Trujillo Ferrari (1982, p.171) enfatiza que “não obstante a finalidade prática da pesquisa, ela pode contribuir teoricamente com novos fatos para o planejamento de novas pesquisas ou mesmo para a compreensão teórica de certos setores do conhecimento”.

De acordo com Triviños (1987), existem três tipos de estudos e eles são classificados conforme sua finalidade. São eles: estudos exploratórios, descritivos e experimentais.

Neste trabalho foi aplicada pesquisa descritiva que procura conhecer o mundo real e seus problemas. Segundo Triviños (1987, p 100) “descrever com *exatidão* os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Descrevemos o Orçamento Público, sua origem e evolução. A Crise Fiscal atual. O novo modelo de administração pública. A LRF. Descrevemos também o Distrito Federal, suas características, seu processo orçamentário, a implantação da metodologia OCA e a criação do NOCA vinculado ao MPDFT.

O tipo de pesquisa denominado de avaliação formativa foi à principal característica desta pesquisa. Segundo (PATTON apud ROESCH, 1999, p.74) “tem como objetivo melhorar ou aperfeiçoar sistemas ou processos”. Este tipo de pesquisa fundamenta-se em estudos de processo, avaliação de implantação e estudos de caso. Segundo Roesch (1999), geralmente esse tipo de pesquisa trabalha com uma abordagem predominantemente qualitativa de pesquisa.

Avaliamos o OCA no Distrito Federal, sua elaboração e execução. Os meios de controle social e instrumentos para sua execução. Sempre procurando meios para vincular sua realização pelo Poder Executivo.

Quanto à natureza das variáveis pesquisadas esta pesquisa se classifica em qualitativa. Segundo Godoy (1995, p.21), é pela perspectiva qualitativa que “um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte integrada”, permitindo “captar” o fenômeno em estudo, a partir das perspectivas das pessoas nele envolvidas. Analisamos o histórico das leis orçamentárias do Distrito Federal. Consultamos suas leis de diretrizes orçamentárias. Analisamos também o surgimento e o trabalho realizado pelo NOCA vinculado ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Quanto ao objetivo e ao grau em que o problema de pesquisa está cristalizado, esta pesquisa é conclusiva. Busca uma solução conclusiva para problema.

Estudamos o caso do OCA aplicado no Distrito Federal. Sua origem, evolução e situação atual. A partir disso percebemos a importância do controle social para a efetivação do OCA.

Esta pesquisa é evolutiva, pois acompanha o problema do OCA desde sua origem na Constituição Federal de 1988. Contextualizado com a condição atual do orçamento público, o modelo administrativo e a responsabilidade fiscal.

3.2 Descrição do Distrito Federal

O Distrito Federal é uma das 27 unidades federativas. Inaugurado em 21 de abril de 1960 é nele que se localiza a Capital Federal Brasília. Desde o Império já existia a idéia de transferir para o interior do país a Capital. O DF não possui Poder Judiciário próprio. Sua Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar são mantidos com recursos da União. Existe ainda um fundo constitucional responsável por repassar recursos para manutenção da educação e saúde pública. Possui uma população de aproximadamente

2.455.903 habitantes em 2007, com densidade demográfica de 354, 3 hab/Km². O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,844. O índice de analfabetismo é de 4,35%. Um total de 1.518.437 eleitores e um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 89,6 bilhões.

3.3 Participantes do Estudo

Foi estudado o histórico do orçamento público. A crise fiscal pós-crise do petróleo. O novo modelo de administração pública gerencial. A LRF e os controles a que se submetem os administradores.

Observamos a criação do Orçamento Criança a partir de 1995 formado pela união de diferentes atores. Entre eles temos a FAE, UNICEF, Fundação Abrinq.

Analizamos Distrito Federal, seu processo legislativo de elaboração do orçamento público. A implantação do OCA a partir de 2005. A atuação do MPFDT representado pelo NOCA influenciando a definição de políticas públicas e a aplicação do princípio da prioridade absoluta no DF.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Como instrumento de pesquisa, utilizamos à técnica de observação aliada à pesquisa documental.

A pesquisa iniciou-se com a observação estruturada, pois já estava definido o que se buscava. Procurava-se dados relacionados ao OCA do Distrito Federal.

Basicamente foi utilizada a técnica da observação indireta realizada através da internet. Encontramos boletins, leis e estudos referentes ao tema.

De posse dos documentos, iniciou-se a utilização do instrumento denominado análise documental. Esta técnica é dividida em cinco passos:

acesso aos documentos, verificação de autenticidade, compreensão e identificação do assunto, análise de dados e a utilização destes.

Como os documentos são abertos a população não houve restrição para consultá-los. A autenticidade foi de fácil verificação. Os documentos oficiais foram disponibilizados em sites dos próprios órgãos. A fase de compreensão e identificação do assunto levou um pouco mais de tempo. Compreender o surgimento do Orçamento Criança, sua metodologia de apuração; a implantação deste método do Distrito Federal; a criação do NOCA e seus boletins; e compreender a evolução deste processo no DF levou um maior tempo de estudo. O passo seguinte foi a análise dos dados encontrados e sua utilização, ou seja, como estes dados podem modificar a realidade do Distrito Federal.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Iniciou-se a pesquisa analisando a Tese de Mestrado Orçamento Criança e Adolescente de Riezo Silva Almeida. Após a leitura deste trabalho houve a busca de informações no sítio do MPDFT. Neste sítio encontramos relatórios qualitativos do período de 2005 a 2007 referentes ao OCA. Analisamos também o Boletim OCA 2009 onde foi disponibilizado um histórico de criação do Núcleo do OCA do MPDF, encontramos informações sobre a aplicação de recursos versus o saldo disponibilizado na LOA.

Observamos o documento "De olho no Orçamento Criança" emitido em parceria pelo INESC/ Fundação Abrinq e UNIFEC em 2005. Este documento revisou o até então Orçamento Criança que tinha como princípio demonstrar e analisar as despesas públicas realizadas. Descobrimos que a técnica utilizada neste modelo foi defendida pelo trabalho denominado "Um mundo para crianças".

A partir deste ponto partimos para analisar as LDO(s) e LOA(s) elaboradas de 2005 a 2011.

4 Resultados e Discussão

A pesquisa concentra-se no processo orçamentário do Distrito Federal e a aplicação do princípio da prioridade absoluta. A Constituição Federal de 1988 inovou ao expressar o princípio da prioridade absoluta para despesas com crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, em seu artigo 4º referendou este princípio.

No entanto este princípio era cumprido apenas no momento da elaboração da LOA. O orçamento público é apenas autorizativo, ou seja, não vincula o Executivo para sua realização. Os créditos destinados as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em regra não eram realizados. E a sociedade muitas vezes não tinha conhecimento sobre isso, tendo em vista a complexidade do orçamento público.

Foi a partir de 1995 quando um Grupo Executivo formou o Pacto pela Infância. Criando o Orçamento Criança, composto basicamente pelo IPEA, UNICEF e FAE. Este orçamento tinha com propósito demonstrar e analisar os dados da LOA que se referem a crianças e adolescentes.

Em 2005, juntamente com a INESC, Fundação Abrinq e UNICEF, foi disponibilizado o documento "De olho no Orçamento Criança". Este revisou o Orçamento Criança. O propósito agora é demonstrar os conjuntos de funções e atividades realizadas pelo Governo no OCA. Essa nova metodologia foi formada com base no documento "Um mundo para crianças" de 2003. No Brasil foi possível implantar esta nova metodologia graças a nº 42/1999 do MPOG que estabeleceu os conceitos de função e sub-função.

Esta nova metodologia é composta de dois componentes: exclusiva e não exclusiva. A forma exclusiva é composta basicamente das funções saúde, educação e assistência social. O não exclusivo é composto com ações indiretamente ligadas ao OCA, como: saneamento básico, habitação.

O orçamento exclusivo possui maior visibilidade, ou seja, seus dados são de fácil observação. A facilidade de acesso a informação otimiza o processo de controle social. A população mais esclarecida detem maior poder

de pressão sobre o governo para cobrar os investimento e gastos que entende ser necessários. Este orçamento facilita a construção de indicadores como o gasto per capita e o percentual OCA sobre o Orçamento Total. Estes dados são bastantes utilizados nos relatórios qualitativos emitidos pelo MPDFT.

Foi esta nova metodologia que otimizou o processo de controle social sobre o OCA. Antes deste instrumento não existia um forma eficaz de verificar se o princípio da prioridade absoluta estava realmente sendo cumprido. A LOA era elaborada com seus inúmeros itens, às vezes com funções semelhantes, impossibilitando um controle mais rígido da sociedade sobre a efetivação do OCA.

A partir de 2005 o Distrito Federal começou a implantar esta nova metodologia do OCA. Sua implantação foi orientada pelo documento " "De Olho no Orçamento Criança, atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público" .

O monitoramento do planejamento e execução desta nova metodologia foi realizado pela Rede de atenção a criança e ao adolescente - Recria. Esta Rede é composta por um conjunto de instituição governamentais e não-governamentais¹.

Os dados técnicos para implantação desta metodologia foram retirados do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – SIGGO.

Após a efetivação do OCA no DF pode-se comparar as despesas previstas para o OCA e que efetivamente era realizado. Ficou claro que a LOA previa recursos para o OCA, no entanto, o governo não realizava as despesas. Estes recursos eram remanejados para outras políticas públicas.

O NOCA disponibilizou relatórios qualitativos referentes aos exercícios financeiros de 2005 a 2007 do OCA no DF. Para o ano de 2009 foi emitido um boletim. Este trabalho do Núcleo esclareceu a proporção do OCA em relação ao orçamento total do GDF. Ficou também evidente que os gastos eram basicamente nas funções de saúde, educação e assistência social. As

¹ Conforme cartilha disponibilizada pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Distrito Federal.

despesas com saúde, no entanto, concentravam-se em gastos administrativos, praticamente não existiu investimento em saúde.

Com a mobilização gerada pelos relatório do NOCA em 2008 foi editada a Lei Distrital n. 4.086, que criou o Relatório OCA.

Buscando restringir os remanejamentos de créditos originalmente previstos no OCA e tentando vincular o Executivo para execução das despesas várias alterações legislativas foram realizadas. A LDO de 2008 em seu artigo 21º § 7º vedou o cancelamento de créditos do OCA para abertura de créditos adicionais.

A LDO de 2009 em seu artigo 33 expressou o princípio da prioridade absoluta. A LDO de 2010 acrescentou ao Relatório OCA o relatório físico-financeiro. Estes dois relatórios são metas físicas que o Governo do Distrito Federal buscará alcançar durante a execução do orçamento. A LDO referente ao período de 2011 foi além e proibiu o contingenciamento dos créditos relacionados ao OCA. Isto significa que os créditos destinados para o OCA não poderão ser bloqueados pelo Distrito Federal.

O NOCA neste momento está pressionando o Executivo local para inserir programas relacionados ao princípio da prioridade absoluta no Plano Plurianual referente ao período de 2012 a 2015. Isto significa garantir programas governamentais para os próximos quatro anos.

5 Conclusões e Recomendações

Com o surgimento da metodologia chamada Orçamento Criança e Adolescente foi possível otimizar o processo de controle social referente ao cumprimento do princípio da prioridade absoluta expresso no artigo 227 da Constituição Federal de 1988. No Distrito Federal este controle tem sido exercido pelo NOCA conjuntamente com a RECRIA o que promoveu uma importante evolução no processo de execução do princípio da prioridade absoluta. Importantes mudanças foram realizadas nas LDO(s) LOA(s) do DF. O Poder Executivo se viu pressionado a realizar as despesas previstas para o OCA.

Fica evidente que controle social é um instrumento eficaz para forçar a efetivação do OCA pelo Poder Executivo. Imaginemos um movimento social composto por ONG, pastorais religiosas, igrejas evangélicas e outros representantes sociais. Este controle social ao pressionar o Executivo no momento da elaboração da proposta orçamentária, e a Câmara Legislativa no momento da votação da LDO e LOA assegurará os créditos. Em seguida, pressionando o Executivo para realizar as despesas. Ficaria evidente para o Gestor Público que a política de proteção a criança e adolescente seria prioridade tanto constitucional quanto popular. A execução desta política seria legitimada pela lei e pela população.

6 Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Caderno ENAP, número 101997.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**.

ALMEIDA, Riezo Silva (orient.). **Orçamento Criança e Adolescente: A Experiência do Distrito Federal**. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Setor Público.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**, 14ª Edição 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai./jun., 1995.

INESC/Fundação ABRINQ/UNICEF. **De Olho no Orçamento Criança Atuando Para Priorizar a Criança e o Adolescente no Orçamento Público**. Documento elaborado em parceria do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a fundação Abrinq e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), São Paulo, outubro de 2005.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1999.

Secretaria do Orçamento Federal, MPOG, **Manual Técnico Orçamentário**, versão 6 de 2010.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRUJILLO FERRARI, Alonso. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.