

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

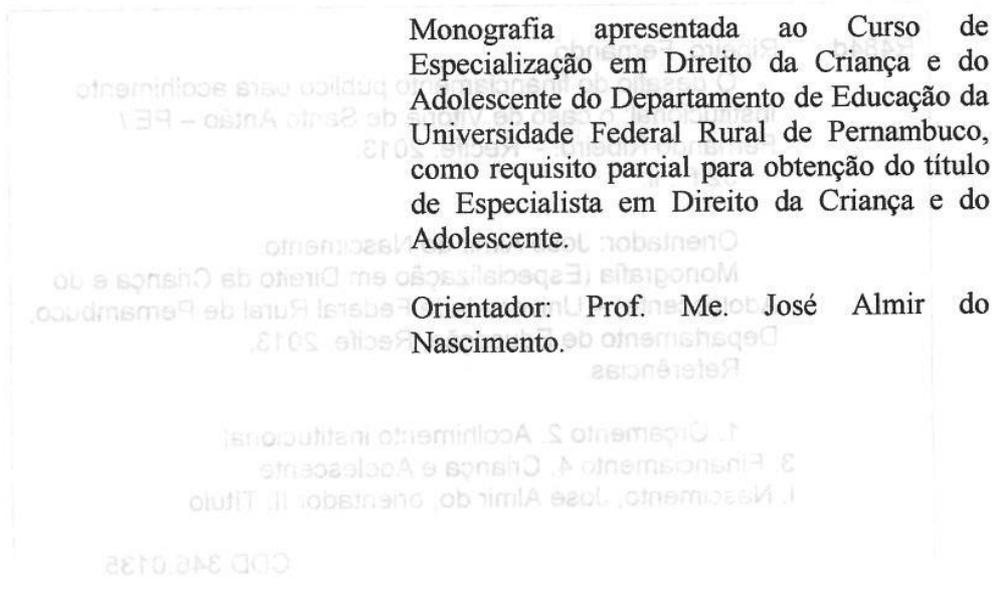
FERNANDO RIBEIRO

**O DESAFIO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO  
PARA ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:  
O caso de Vitória de Santo Antão – PE**

RECIFE  
2013

FERNANDO RIBEIRO

**O DESAFIO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO  
PARA ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:  
O caso de Vitória de Santo Antão – PE**



RECIFE  
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

FERNANDO RIBEIRO

**O DESAFIO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO  
PARA ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:  
O caso de Vitória de Santo Antão – PE**

---

Professor Orientador: Prof. Me. José Almir do Nascimento.

Monografia aprovada no dia \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, no Departamento de Educação da UFRPE.

Ao adolescente Jorge da Silva Nascimento, um exemplo admirável e inesquecível de força e superação.

## **AGRADECIMENTOS**

As pessoas que tive oportunidade de conhecer nestes quatro anos de atuação no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes;

As crianças e adolescentes que estão ou já estiveram acolhidas no Instituto Vitória Humana e aos profissionais, educadoras, dirigentes e associados desta Associação Civil de Direito Privado que resignificaram a minha vida;

Aos professores, coordenadores, funcionários e colegas de turma;

Ao orientador desta pesquisa, Prof.º Me. José Almir do Nascimento;

Ao Prof.º Drando. Humberto Miranda, idealizador deste Curso de Especialização;

A minha família.

A missão é algo que transcende o dia de hoje,  
mas orienta e informa hoje.

***Peter Drucker***

## RESUMO

Os direitos de crianças e adolescentes, somente alcançaram maior status no cenário das políticas socioassistenciais a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), porém foi com o advento da Política Nacional de Assistência Social (MDS, 2004) seguida das orientações técnicas apresentadas pela Norma Operacional Básica (MDS, 2005) e das Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CNAS e CONANDA, 2009) que as medidas protetivas de acolhimento institucional, foco central desta pesquisa, passaram por espécie de regulamentação, traduzindo a necessidade de maior investimento do dinheiro público através do planejamento orçamentário de forma a garantir a finalidade desta modalidade de medida protetiva – acolhimento, proteção e cuidados até que seja viabilizada a reinserção ou inserção familiar de criança ou adolescente. A descentralização da política socioassistencial prevista na Carta Magna (1988), também contribuiu para uma maior participação social na elaboração das políticas públicas através dos Conselhos Setoriais, particularmente, para os Conselhos da Criança e do Adolescente, esta descentralização emprega uma maior responsabilidade, ao que tange o meio garantidor das políticas protetivas para crianças e adolescentes – o orçamento público. Em Vitória de Santo Antão, o investimento do dinheiro público através do financiamento às medidas protetivas de acolhimento institucional, assim como às demais medidas de proteção à criança e ao adolescente, ainda está culturalmente atrelado ao assistencialismo praticado por décadas. Embora atualmente a legislação municipal assegure o investimento do dinheiro público em políticas de proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, em consonância com os preceitos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, o atual investimento no financiamento às medidas protetivas de acolhimento institucional tem sido um verdadeiro desafio à manutenção da única entidade do terceiro setor que executa esta modalidade de atendimento protetivo em Vitória de Santo Antão. Nesse contexto, é pretensão desta pesquisa, analisar a política pública praticada na atualidade ao que concerne o investimento do dinheiro público em medidas protetivas de acolhimento institucional no município de Vitória de Santo Antão.

**PALAVRAS-CHAVES:** Orçamento, acolhimento institucional, financiamento, criança e adolescente.

## RÉSUMÉ

Les droits des enfants et des adolescents, ont atteint un statut plus élevé dans le scénario des politiques socioassistencial juste après la promulgation du Statut des Enfants et des Adolescents (1990), mais a eu l'avènement de la Politique Nationale d'Assistance Social (Ministère de la Santé, 2004) suivi des directives techniques présentées par la Norme Opérationnelle Standard (Ministère de la Santé, 2005) et des Directives Techniques aux Services d'Accueil d'Enfants et Adolescents (CNAS et CONANDA, 2009) que ont donnée une espèce de réglementation a les mesures de protection d'accueil institutionnel, l'objectif de cette recherche, et que ont traduit la nécessité d'augmenter l'investissement de fonds publics, par le planning du budget, pour assurer l'objectif de ces types de mesures de protection - accueil, protection et soins, jusqu'à ce qu'il soit possible l'insertion ou réinsertion familial de l'enfant ou adolescent. La décentralisation de la politique socioassistencial prévue par la Constitution (1988), a également contribué à une plus grande participation sociale dans la définition des politiques publiques à travers des Conseils Sectoriels. En particulier, pour le Conseil de l'Enfance et de l'Adolescence, cette décentralisation emploie plus de responsabilités, en ce qui concerne l'assurance des moyens pour les politiques de protection des enfants et des adolescents - le budget public. À Vitória de Santo Antão, l'investissement de l'argent public pou financier les mesures de protection et d'accueil, ainsi qu'à d'autres mesures pour protéger les enfants et les adolescents, est encore culturellement lié au paternalisme pratiqué pendant des décennies. Bien qu'actuellement la législation municipale assure l'investissement de fonds publics pour la protection politique et la défense des enfants et des adolescents, en conformité avec les dispositions contenues dans le Statut des Enfants et des Adolescents, l'investissement actuel pour financier les mesures d'accueil institutionnel a été un véritable défi pour le maintien de la seule entité du troisième secteur qui effectue ce type de service protective à Vitoria de Santo Antão. Dans ce contexte, cette recherche souhaite analyser la politique publique pratiquée aujourd'hui par rapport à l'investissement de l'argent public sur les mesures de protection d'accueil institutionnel à Vitória de Santo Antão.

MOTS-CLÉS: Budget, accueil institutionnel, financement, enfant et adolescent.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Política pública, municipalização e financiamento.....</b>	<b>12</b>
1.1 Política pública de proteção à criança e ao adolescente no Brasil.....	12
1.1.1 Medida protetiva de acolhimento institucional.....	17
1.2 Municipalização do atendimento.....	26
1.3 Financiamento público.....	30
<b>Capítulo II</b>	
<b>Orçamento público: planejando o financiamento da política protetiva.....</b>	<b>33</b>
2.1 Instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).....	36
2.2 Fiscalização: competências e atribuições.....	39
<b>Capítulo III</b>	
<b>Política pública se financiamento para acolhimento institucional em Vitória de Santo Antão – PE.....</b>	<b>42</b>
3.1 Dados geoeconômicos.....	42
3.2 Dados da organização política e do financiamento municipal.....	44
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>48</b>
<b>Referências .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo central analisar o financiamento público às medidas protetivas de acolhimento institucional no município de Vitória de Santo Antão – PE, tendo como contexto a promoção de políticas públicas para Criança e Adolescentes, e a destinação de recursos públicos para este fim, consoante ao estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Atualmente, a legislação brasileira vem contemplando de forma mais expressiva os Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a partir do Marco Legal – Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que adotou a Doutrina da Proteção Integral, reconheceu ou elevou as crianças e adolescentes brasileiras a condição de sujeitos de direitos (RIZZINE e PILOTTI, 2009).

Foi também a partir do Marco Legal que as políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes brasileiras estabeleceram a descentralização da operacionalização destas políticas ao determinar a criação dos Conselhos de Direitos nas três esferas de governo, conferindo aos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente o poder para deliberar e controlar intervindo nas ações de governo que por ventura venham a ferir preceitos constitucionais ou estatutários. Por se tratar de órgão de composição representativa e paritária - sociedade civil e governo, o Estado, além de garantir a participação da sociedade civil na elaboração programas e ações de governo, conferiu a este Conselho Setorial, poder para deliberar, controlar e gerir os Fundos Municipais da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1988; ECA, 1990).

A diretriz da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 88, inc. I), trouxe a necessidade de uma discussão e atuação ampliada dos atores do Sistema de Garantia de Direitos no que tange a destinação dos recursos públicos necessários à execução dos programas de trabalhos e metas governamentais com foco na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Apesar disso, no município de Vitória de Santo Antão, que tem população superior a 120 mil habitantes (IBGE, 2013), os textos legais que tratam da política pública de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, não apontam a medida protetiva de acolhimento institucional como uma diretriz específica. Soma-se a isso o fato do município contar tão somente com uma unidade de acolhimento institucional da rede privada que disponibiliza vinte vagas. Nota-se, ainda a frágil participação destinada ao acolhimento

institucional entre o investimento fixado e o executado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) para a função de assistência à criança e ao adolescente.

O orçamento público constitui por força de preceito constitucional contido no art. 165 da Constituição Federal, num dispositivo legal indispensável para a vida orgânica do Estado. Isto é, O Orçamento Público compõe-se num conjunto de planejamentos de médio e curto prazo (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), imprescindíveis à realização de despesas e a arrecadação de recursos públicos. Portanto, a elaboração do orçamento, assim como sua efetiva execução, é de fundamental relevância para assegurar que programas destinados à execução da medida protetiva de acolhimento institucional tornem-se ações efetivas.

Neste contexto, é pretensão desta pesquisa avaliar a evolução dos indicadores de investimento e dotações orçamentárias no âmbito do município de Vitória de Santo Antão com relação à proteção de crianças e adolescente que necessitam, temporariamente, de proteção integral em acolhimento institucional, bem como a participação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos nestes processos.

## **Capítulo I**

### **POLÍTICA PÚBLICA, MUNICIPALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO**

#### **1.1 Política pública de proteção à criança e ao adolescente no Brasil**

Compreendendo-se o Estado como o ente que norteia a maior parte dos sistemas de proteção social no sentido de basear a provisão de bem-estar como um direito social, incluído na noção de cidadania fundamentada no Welfare State, ou seja, a existência da garantia de um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurada a qualquer cidadão de forma alienável, teremos nas políticas públicas a atividade meio para a efetivação de garantia em um Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, a política pública se constitui como instrumento garantidor à função social finalística Estatal, ou seja, é a ação do Estado, observada a interferência dos atores privados. Em linhas gerais o objetivo das políticas públicas é o bem comum, pois através das ações programáticas de governo implementadas na sociedade que se pode estimular o “desenvolvimento das potencialidades humanas, ao tempo em que estimula a compreensão e prática de valores espirituais, resultantes do bem-estar” (HARADA, 2008, p. 03).

As políticas públicas são desenhadas por atores políticos, que ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos necessários para realizá-las. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados sempre de forma representativa, portanto estes atores são responsáveis por apresentarem respostas frente à apresentação do conjunto de demandas que passam a existir a partir do confronto de ideias destes mesmos atores. Para Azevedo (2004 p. 05), “[...] as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado”, sendo estas, segundo a mesma autora, a ação do Estado, mas não sem interferência dos atores privados. Rodrigues (2011, p. 22) nos alerta, ainda, que na “[...] fase do processo (de implementação) indivíduos de natureza privada podem realizar tarefas importantes para fazer com que uma determinada política saia do papel”. As políticas públicas para Crianças e Adolescentes, portanto, “[...] são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade” (AZEVEDO, 2004, p. 05).

O processo que resulta nas políticas públicas é marcado pelo confronto entre os diversos atores políticos que agem segundo suas próprias concepções. Tais atores políticos e sociais são, em conformidade com o pensamento de Rúa (1988), todos aqueles que têm

alguma coisa em jogo no tocante a uma questão e que possuem algum tipo de recurso de poder.

[...], ou seja, atores são os que podem vir a ganhar ou a perder – sendo de alguma maneira afetados pelas decisões e ações que compõem uma política qualquer – e que de alguma forma são capazes de afetar as decisões: porque controlam áreas estratégicas, porque têm capacidade de ação organizada, ou, simplesmente, por serem capazes de reagir através do voto, efetiva ou potencialmente (RUA, 1998, p. 732).

Rodrigues (2011) e Rua (1998) levam em conta dois grupos de atores no desenho das políticas públicas: i) os atores públicos, e; ii) os atores privados.

Os atores privados não têm vínculo com o Estado e devem contar com recursos privados para fazer valer seus interesses (RUA, 1998). Isto é:

[...] são aqueles que têm poder para influenciar na formatação de políticas públicas quando pressionam o Governo a tomar determinadas ações. Exemplos de atores privados são [...] os empresários, os trabalhadores, os servidores públicos, as centrais sindicais, as entidades do terceiro setor, entre outros (RODRIGUES, 2011, p. 21-22).

No entanto, “a influência dos diversos setores e dos grupos que predominam em cada setor vai depender do grau de organização e articulação desses grupos envolvidos na formação da política” (BORBA, 2006, p. 84).

Já os atores públicos são aqueles que exercem funções públicas. Para Rua (1988), há dois tipos de atores públicos: os políticos, cuja posição resulta de mandatos obtidos pelo voto popular e cuja atuação é condicionada pelo pertencimento a partidos políticos, e os burocratas, que ocupam cargos públicos dentro de uma estrutura de carreira e sua atuação requer um conhecimento especializado.

Conforme Rodrigues (2011, p. 21-22), os atores públicos:

[...] são os que têm, de fato, o poder de decidir políticas. Entre esses que estão diretamente envolvidos na produção e execução de políticas públicas estão os gestores públicos, os parlamentares, [...] além das organizações de e instituições de governo.

A articulação desses vários atores públicos e privados por meio de diferentes espaços (mídia, manifestações, lobbies) vai definir a capacidade de influência que cada um deles terá no processo de decisão política. Porém, “os estudos sobre decisão política têm demonstrado que existe distribuição desigual na capacidade dos diferentes grupos de influenciar a política e que essa desigualdade está associada, principalmente, ao poder econômico” (BORBA, 2006, p. 85).

Durante o processo de formulação e implementação das políticas públicas, como respostas às diversas demandas, “[...] o governo tem poder político para tomar decisões de acordo com as preferências e interesses dos diversos atores” (RODRIGUES, 2011, p. 21). Num governo democrático essas preferências e interesses são negociados.

[...] tal escolha envolve interesses materiais e ideais e raramente é orientada por critérios estritamente técnicos, ao contrário. A decisão é sempre política, por mais imbuída que esteja de visões ideais acerca do que seria uma “boa sociedade” ou do que seria “justo”, ou por mais informada que esteja por considerações técnicas (RUA, 1998, p. 733).

Portanto, diante das mais variadas dimensões do interesse de determinado grupo social, a governança, que compreende a liberalidade do gestor público para implementar programas e ações de governo em consonância com política pública, esta, via de regra, desenhada e implementada por força de lei, compreende tarefa árdua se considerarmos que o bem comum, não exatamente significa o bem estar de todos.

Segundo Rodrigues (2011), podemos ter por premissas, e, de forma a alcançarmos melhor compreensão quanto ao sentido contraposto dos termos bem comum e bem de todos: a divergência de opiniões e expectativas da sociedade contemporânea; a distinção entre os valores interesses e objetivos; o conflito entre os objetivos e meios utilizados para o alcance destes e a capacidade de aceitação das decisões coletivas seja por força política, seja por força pelo necessário uso da força coercitiva que validem a soberania do poder público.

A partir da década de 1980, em pleno período de redemocratização política da sociedade brasileira, surgiram vários movimentos promovidos por organizações do terceiro setor, destinados à positivação dos direitos humanos – direitos civis, políticos, sociais, difusos e coletivos (PEREZ e PASSONE, 2010; MENDES, 2010).

Neste contexto, as propostas das organizações sociais à Assembleia Constituinte de 1987, buscavam, em linhas gerais, uma maior participação da sociedade nas políticas públicas, assim como a expansão dos direitos individuais e coletivos. Estas propostas, em sua grande maioria, foram recepcionadas pela Constituição de 1988, notadamente os direitos supraindividuais através da inclusão de um Capítulo específico para assegurar direitos à família, à criança e ao adolescente<sup>1</sup>. Ao que tange os direitos e garantias supraindividuais de crianças e adolescentes, foi escrito no Art. 227, da Constituição Federal:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

---

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010, alterou o título do Capítulo VIII da Constituição Federal, acrescentou os termos “jovem” e “idoso” aos textos dos dispositivos deste Capítulo.

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 (BRASIL, 1988).

Tratando-se de norma de princípios institutivos, o dispositivo constitucional supra, carecia de legislação específica que regulasse as garantias nele previstas para que pudesse alcançar eficácia. Assim, dois anos após a promulgação da Constituição Cidadã, termo utilizado pelo Presidente da Assembleia Constituinte de 1987, o então Deputado Dr. Ulysses Silveira Guimarães, para definir a primeira Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988) que contou com efetiva participação popular, é promulgada a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que ratificando os preceitos constitucionais, elencou os direitos e garantias fundamentais; estabeleceu medidas preventivas à violação de direitos; dispôs sobre a política de atendimento e medidas protetivas; estabeleceu critérios para aplicação de medidas socioeducativas de acordo com a faixa etária e responsabilização dos representantes legais; estabeleceu normas pertinentes ao Sistema de Garantia de Direitos e assegurou o acesso à justiça à todas as Crianças e Adolescentes brasileiras.

Para Rizzini (2007), embora a política pública social no Brasil tenha sido historicamente, norteadada pela preservação da sujeição das camadas da população economicamente desfavorecidas a uma política clientelista, foi a partir surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que crianças e adolescentes ganharam de forma efetiva a condição de sujeitos de direitos, sendo este Diploma Infantojuvenil fortalecido por textos outros textos legais, resoluções dos conselhos setoriais e normas operacionais que abordaremos no decorrer desta pesquisa, e, dentre os quais, no âmbito federal, podemos destacar: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004); o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006); a Lei n.º 12.010/2009 conhecida popularmente como a “nova lei da adoção”; as Resoluções n.ºs 116/2006 e 139/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que dispõe respectivamente sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; a Resolução n.º 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Sócio Assistenciais; a Resolução n.º 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência

Social (NOB-RH/SUAS, 2006) e as Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CONANDA e CNAS, 2009).

Cumpre-nos, porém, ressaltar que a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), se deu num contexto político neoliberalista que se estendeu do Governo Fernando Collor de Melo ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1990-2003), assim, diante de uma política que praticava a intervenção mínima do Estado na economia, tendo na política da privatização das empresas estatais a fórmula mágica para o desenvolvimento econômico e consequente desenvolvimento social punham as políticas públicas sociais em segundo plano, ou melhor, e em alguns casos pretendiam a desresponsabilização do Estado no cumprimento de funções inalienáveis e essenciais como a de promover, por exemplo, a saúde e educação, transformado cidadãos em meros clientes da iniciativa privada (GIRON, 2008).

Com o desaparecimento da política neoliberalista a produção incessante de textos e orientações legais a partir de 2004 com a implementação da Política Nacional de Assistência Social, ressaltam a descentralização e desconcentração político-administrativa prevista na Constituição Federal (1988), trazem as políticas públicas sociais para o lugar da das políticas públicas passam ao lugar da para a área da assistência social, passam a ser priorizadas prevista na Lei Maior:

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**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988, Art. 204).

É através desta descentralização que o Estado transfere parcialmente para aos demais Entes Políticos subordinados (Municípios, Unidades Federativas e ao Distrito Federal) a responsabilidade pela formulação das políticas públicas locais através dos Conselhos Setoriais, e, alguns destes Conselhos Setoriais além de contarem com participação paritária de representantes do Poder Executivo e da Sociedade Civil Organizada também têm o poder de gerir/orientar a aplicação de recursos públicos em determinado setor social como acontece atualmente na saúde, educação, cultura, idosos e crianças e adolescentes entre outros.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabeleceu os parâmetros para a criação e funcionamentos dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente através da Resolução n.º 105, de 15 de junho de 2005, definido os

Conselhos de Direitos como órgãos deliberativos, local próprio para as discussões sobre as políticas públicas para infância e adolescência, vedando a existência de mais de um conselho no âmbito federal, estadual ou municipal, vinculando o Poder Executivo as decisões destes órgãos colegiados, bem como estabelecendo que competirá a administração pública, fornecer a estrutura física, destinação de recursos públicos e humanos para o funcionamento destes Conselhos.

Assim, ao Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) de Vitória de Santo Antão – PE, através da representação paritária de cinco representantes do Poder Executivo mais cinco representantes da Sociedade Civil Organizada, competirá, por força da Lei Municipal n.º 2.865 de 20 de março de 2001:

Art. 14 – Compete ao COMDICA

I - conceber, implementar, fiscalizar e controlar a política municipal de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, de forma integrada com as políticas sociais básicas e assistenciais desenvolvidas em todos os níveis de governo fixando prioridades para a execução das ações, captação e aplicação dos recursos.

Abordaremos mais adiante, no terceiro capítulo desta pesquisa a historicidade e atuação do Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória de Santo Antão – PE, bem como a atuação deste órgão colegiado na elaboração, execução das políticas públicas no âmbito municipal, bem como sua atuação e participação na elaboração das leis orçamentárias principalmente, porque objetivo desta pesquisa, identificar e quantificar a destinação de recursos públicos para medidas protetivas de acolhimento institucional neste município.

### 1.1.1 Medida protetiva de acolhimento institucional

No Brasil o surgimento de textos legais pertinentes aos direitos sociais, especialmente aqueles destinados ou correlatos à proteção e garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes estão intrinsecamente ligados a “matricialidade sociofamiliar”, senão vejamos: A Lei Orgânica da Saúde (LOS) n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990, no seu art. 2.º, determina que a saúde constitui direito fundamental da pessoa e dever do Estado, não excluindo-se a responsabilidade da *família*; O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), instituído pela lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991, preconiza reiteradamente em suas orientações e resoluções o direito da criança e do adolescente a convivência *familiar* e comunitária; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determina que é dever das instituições de

ensino, “[...] articular-se com as *famílias* e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola” (PEREZ e PASSONE, 2010, p. 663).

O acolhimento institucional é uma das medidas de proteção que, elencada no art. 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pode ser executada por entidade governamental ou não governamental com objetivo de promover, temporariamente, cuidados e proteção à criança ou adolescente em situação de abandono ou quando a família ou responsável por esta não detiver meios para garantir tais cuidados e proteção (MDS, 2009).

Por especificidade o acolhimento institucional, assim como as demais medidas que se destinam a proteção de crianças e adolescentes, está intrinsecamente ligado aos princípios da brevidade e da excepcionalidade, estes princípios estão contidos, notadamente, no parágrafo primeiro do Art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente, incluído pela Lei n.º 12.010 de 2009:

§ 1.º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas *provisórias e excepcionais*, utilizáveis como forma de transição para a reintegração familiar, ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituto, não implicando privação de liberdade.

O direito a convivência familiar e comunitária, previsto no Art. 4.º do ECA, perfaz o sentido da excepcionalidade e provisoriedade trazidas pelo dispositivo supra, pois mesmo nos casos em que a institucionalização se revela com única forma de proteger criança ou adolescente que teve direito violado, seja nos casos de ação ou omissão por parte do Estado ou da Sociedade; seja por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável – premissas elencadas nos incisos do Art. 98, do ECA, a criança ou adolescente não poderá ser alijado da família ou da sociedade.

Para Elias (2010), muitos foram os fatores que, historicamente, contribuíram para a positivação do direito a convivência familiar e comunitária na legislação vigente, a saber: a influência religiosa do cristianismo, os direitos naturais, a família como sustentáculo e sentido para a existência do próprio Estado<sup>2</sup> e por fim o pertencimento *status familiae*<sup>3</sup>.

Na obra intitulada “Acolhendo Crianças e Adolescentes – experiências de promoção do direito a convivência familiar e comunitária no Brasil” (RIZZINI, Irma; et al, 2007), as autoras colocam, que com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e posteriormente, no ano de 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) as

<sup>2</sup> A Constituição Federal (1988), em seu Art. 226, reconhece a família como base da sociedade, portanto, seus integrantes devem ter plena proteção do Estado.

<sup>3</sup> “*Status familiae*”: terminologia latina utilizada para, na ceara jurídica, designar a pessoa que está inserida naturalmente ou com amparo legal em um núcleo familiar. Para a civilização romana, a pessoa poderia estar inserida em núcleo familiar por força de lei.

“atribuições e responsabilidades da família e do Estado”, tornam-se evidentes diante das diretrizes contidas nestes textos legais, ainda, porque a PNAS pauta-se na “matricialidade sociofamiliar”<sup>4</sup>. Desta forma, as políticas sociais em vigência no Brasil demonstram claros sinais de que, seja qual for o desenho da família - nuclear ou ampliada, este *lugar* constitui local apropriado para a formação moral de seus integrantes.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), reforçando o preceito constitucional do direito da criança e do adolescente em estar inserida em um grupo familiar seja qual for o desenho desta família, entende que às relações sociais entre os integrantes do grupo familiar e destes para com a sociedade – convívio social e comunitário, através deste lugar próprio – a família, constitui lugar indispensável ao regular desenvolvimento da pessoa num contexto de formação sócio-moral que se estende por toda a sua existência.

O PNCFC ao tratar da convivência familiar *versus* acolhimento institucional apresenta a necessidade do fortalecimento das ações desenvolvidas pelas entidades de acolhimento institucional no Brasil, no tocante a relação dos acolhidos com o meio externo, pois historicamente os abrigos públicos ou privados não programam, ou não executam ações que favoreçam a convivência comunitária e interação das crianças e adolescentes com outros núcleos familiares instalados no entorno destas entidades (PNCFC, 2006).

Nessa perspectiva, o direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidas, constitui um dos maiores, senão, o maior desafio do atendimento oferecido pelas entidades que promovem acolhimento institucional diante das mais variadas demandas que estas entidades estão por força de lei e orientações legais obrigadas a atenderem e que afetam diretamente nos cuidados e atenção individuais que as crianças e os adolescentes acolhidos necessitam como àqueles relacionados à saúde, à educação, ao lazer, à alimentação balanceada e demais demandas de ordem pessoal do acolhido; As demandas organizacionais e administrativas, como a disponibilização e manutenção de espaço próprio ao atendimento de pequenos grupos de crianças e adolescentes e que não ofereça risco aos acolhidos, a manutenção de equipe mínima de profissionais composta por Coordenador, Cuidadores<sup>5</sup>, Auxiliares de Cuidadores, Assistente Social e Psicólogo, estabelecimento de articulação com a rede social de apoio, são critérios de exigibilidade para o funcionamento destes espaços de acolhimento (PNCFC, 2006; PNAS, 2004).

---

<sup>4</sup> “Matricialidade sociofamiliar”: termo utilizado pela Política Nacional de Assistência Social, para definir que as políticas públicas sociais somente são viáveis quando alcançam a família e não a/aos indivíduo/s que a compõe de forma isolada.

Seja qual tenha sido a motivação do acolhimento institucional, à equipe técnica da entidade de acolhimento deverá proceder com a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) da criança ou adolescente logo devendo este documento, estabelecer metas e ações de naturezas psicossociais para que a reinserção ou inserção familiar seja favorecida. O Plano Individual de Atendimento significa segundo Simões (2009) um “[...] estudo social e pessoal nos procedimentos de elaboração do acolhimento (atendimento inicial) e tem como requisito básico o diagnóstico polidimensional, por meio de intervenções técnicas” (SIMÕES, 2009, p. 251 *apud* MACHADO, 2011, p. 159).

A regulamentação do atendimento para serviço de acolhimento de crianças e adolescentes – Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, documento aprovado através da Resolução Conjunta n.º 1, de 18 de junho de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), assim como as orientações pertinentes aos recursos humanos – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NB-RH/SUAS, 2006), estes documentos apresentam orientações pormenorizadas de forma a orientar a execução de medidas de acolhimento utilizando-se de uma metodologia que enaltece o princípio da proteção integral.

Enquanto o acolhimento for necessário, é fundamental ofertar à criança e ao adolescente um ambiente e cuidados facilitadores do desenvolvimento, de modo a favorecer, dentre outros aspectos: i. Seu desenvolvimento integral; ii. A superação de vivências de separação e violência; iii. A apropriação e ressignificação de sua história de vida; e iv. O fortalecimento da cidadania, autonomia e a inserção social. Em consonância com diretrizes nacionais e internacionais de cuidados a crianças e adolescentes em serviços de acolhimento [...] visam contribuir para a melhoria dos atendimentos prestados nestes serviços (CNSA e CONANDA, 2009, p.24).

As orientações técnicas para serviço de acolhimento para crianças e adolescentes e norma operacional básica de recursos humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS, 2006), apresentam quatro tipos de unidades/aparelhos destinados à execução de medida protetiva de acolhimento de crianças, adolescentes e jovens com faixa etária compreendida entre 0 a 21 anos de idade, a saber: abrigo institucional<sup>6</sup>, casalar, acolhimento em família acolhedora e república, nos interessando, porque foco desta pesquisa, maior atenção para o acolhimento institucional para crianças e adolescentes com idade entre 0 a 18 anos de idade.

---

<sup>6</sup> O termo “abrigo institucional” foi substituído por “acolhimento institucional” na Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990, por força da Lei n.º 12.010 de 3 de agosto de 2009, abrangendo todas as modalidades de acolhimento institucional elencadas nas orientações técnicas de serviços de acolhimento institucional.

Por oportuno, apresentamos quadro de informações com as definições, público alvo e aspectos físicos necessários para o funcionamento destas unidades/equipamentos, segundo o documento de Orientações Técnicas para Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (CNSA e CONANDA, 2009):

<b>Tabela 1: Especificações para serviço de acolhimento institucional</b>			
<b>UNIDADE EQUIPAMENTO</b>	<b>PERFIL</b>	<b>PÚBLICO ALVO</b>	<b>ASPECTOS FÍSICOS</b>
<b>Acolhimento Institucional</b>	<p>Serviço que oferece acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para grupos de crianças e adolescentes em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.</p> <p>Oferece atendimento especializado e condições institucionais para o acolhimento em padrões de dignidade, funcionando como moradia provisória até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.</p>	<p>Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos de idade sob medida de acolhimento institucional.</p>	<p>Equipamento situado em área residencial, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos.</p> <p>Deverá manter aspecto semelhante ao de uma residência, seguindo o padrão arquitetônico das demais residências da comunidade na qual estiver inserida. Deve-se evitar a instalação de placas indicativas da natureza institucional do equipamento.</p>
<b>Casa-lar</b>	<p>Modalidade de Serviço de Acolhimento oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador(a) educador(a) residente – em uma casa que não é a sua – prestando</p>	<p>A principal diferença entre esta modalidade de atendimento e o Abrigo Institucional, além do menor número de crianças e adolescentes atendidos</p>	<p>Equipamento situado em área residencial, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e</p>

	<p>cuidados a um grupo de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo, até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.</p>	<p>por equipamento, está na presença do(a) cuidador/educador residente – pessoa ou casal que reside na casa-lar juntamente com as crianças/adolescentes atendidos, sendo responsável pelos cuidados prestados às crianças/adolescentes e pela organização da rotina da casa.</p>	<p>socioeconômico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos. A casa-lar deve funcionar em uma edificação residencial inserida no bairro de forma análoga às demais residências locais, devendo ser evitadas estruturas que agreguem diversas casas-lares em um terreno comum, visto que tais estruturas acabam por se 41 tornar ambientes “fechados” que dificultam a integração das crianças/adolescentes ali acolhidos à vizinhança.</p>
<p><b>Acolhimento em Família Acolhedora</b></p>	<p>Serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. O acolhimento deve ocorrer paralelamente ao trabalho com a família de origem, com vistas à reintegração familiar. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar ou, na sua total impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e</p>	<p>Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.</p> <p>Esta modalidade de atendimento é particularmente adequada ao atendimento crianças pequenas, visto que garante cuidado individualizado e em ambiente familiar, numa fase do desenvolvimento em que a criança mais necessita deste tipo de</p>	<p>Cada família acolhedora deverá acolher uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado. Neste último caso, em se tratando de grupo de mais de dois irmãos, deverá haver uma avaliação técnica para verificar se o</p>

	convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente.	Cuidado.	acolhimento em família acolhedora é a melhor alternativa para o caso, ou se seria mais adequado o acolhimento em outra modalidade de serviço, como casa lar, por exemplo.
<b>República</b>	<p>Modalidade de atendimento que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, em desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Com a estrutura de uma residência privada, deve receber supervisão técnica e localizar-se em áreas residenciais da cidade, seguindo o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista socioeconômico, da comunidade de origem dos usuários.</p> <p>A república é um estágio na construção da autonomia pessoal e uma forma de desenvolver possibilidades de autogestão, autossustentação e independência, preparando os usuários para o alcance de autonomia e autossustentação.</p> <p>Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência.</p>	Jovens entre 18 e 21 anos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e em desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.	As repúblicas devem ser organizadas em unidades femininas e unidades masculinas, garantindo-se, na rede, o atendimento a ambos os sexos, conforme demanda local, devendo ser dada a devida atenção à perspectiva de gênero no planejamento político-pedagógico do serviço, inclusive no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos e à proteção à maternidade.

Fonte: CNAS e CONANDA, 2009.

Como se extrai das especificidades contidas na tabela acima, os espaços destinados o acolhimento de crianças, adolescentes e jovens, possuem características específicas, porém, toadas com a finalidade principal de reinserção ou inserção familiar.

O financiamento público às medidas protetivas de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no âmbito do município de Vitória de Santo Antão, tema central desta pesquisa, nos leva a tecer maiores considerações acerca desta modalidade de medida.

Como visto o acolhimento institucional tem por público alvo crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, que encontre-se em situação de abandono ou que por outros motivos sua família de origem encontre-se impossibilitada de promover-lhe cuidados e proteção. A permanência da criança ou adolescente nesta modalidade de medida protetiva, estende-se até que seja possível a reinserção no grupo familiar de origem ou sendo esta possibilidade descartada, seja a criança ou adolescente inserida em sua família extensa ou em família adotiva.

Por especificações técnicas estas unidades de acolhimento institucional devem assemelhar-se a um lar, atendendo pequenos grupos sem restringir o atendimento de faixas etárias muito estreitas, sem fazer distinção de gênero, deficiência ou portadoras de doenças sexualmente transmissíveis e infectocontagiosas (DSTI). Ainda, estas unidades de acolhimento institucional devem estar localizadas em áreas residenciais, observada a realidade econômica de origem do acolhido, também de forma a facilitar a convivência comunitária, bem como disponibilizar equipe de profissionais composta por coordenador, equipe técnica, educadores/cuidadores e auxiliares, com as seguintes especificações mínimas:

**Tabela 2: Equipe de referência para atendimento direto**

<b>Profissional Função</b>	<b>Coordenador (a)</b>
Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 01 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos.</li> </ul>
Escolaridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Graduação em nível superior.</li> </ul>
Perfil	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Experiência em função congênere na área e amplo conhecimento da rede de proteção a infância e juventude, de política públicas e da rede de serviços da cidade/região.</li> </ul>
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gerir a entidade;</li> <li>■ Elaborar em conjunto com a equipe técnica e demais colaboradores o projeto político-pedagógico do serviço;</li> <li>■ Organizar a seleção e contratação de pessoal e supervisionar os trabalhos desenvolvidos;</li> <li>■ Articular com a rede de serviços e com o Sistema de Garantia de Direitos.</li> </ul>
<b>Profissional Função</b>	<b>Educador (a) / Cuidador (a)</b>

Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 01 profissional para até dez usuários, por turno. A quantidade de usuários deve ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas com doenças sexualmente transmissíveis ou infectocontagiosas, idade inferior a um ano, pessoa idosa, com grau de dependência II ou III, dentre outros).</li> </ul> <p>Para tanto deverá ser adotada a seguinte relação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 01 educador (a) /cuidador (a) para cada 08 usuários, quando houver 01 usuário com demandas específicas;</li> <li>b. 01 educador (a) /cuidador (a) para cada 06 usuários, quando houver 02 ou mais usuários com demandas específicas.</li> </ul>
Escolaridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nível médio e qualificação específica.</li> </ul>
Perfil	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desejável experiência em atendimento a criança e adolescente.</li> </ul>
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cuidados básicos com alimentação, higiene e proteção dos (as) acolhidos (as);</li> <li>■ Organizar o ambiente (espaço físico e atividades adequadas ao grau de desenvolvimento de cada criança ou adolescente);</li> <li>■ Auxiliar a criança ou adolescente para lidar com sua história de vida, fortalecimento da autoestima e construção da identidade;</li> <li>■ Acompanhar nos serviços de saúde, escola e outros serviços requeridos no cotidiano. Quando se mostrar necessário e pertinente, um profissional de nível superior deverá também participar deste acompanhamento;</li> <li>■ Apoiar na preparação da criança ou adolescente para o desligamento, sendo para tanto orientado (a) e supervisionado (a) por um profissional de nível superior.</li> </ul>
Profissional Função	<b>Auxiliar de educador (a) / cuidador (a)</b>
Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 01 profissional para até dez usuários, por turno. A quantidade de usuários deve ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas com doenças sexualmente transmissíveis ou infectocontagiosas, idade inferior a um ano, pessoa idosa, com grau de dependência II ou III, dentre outros).</li> </ul> <p>Para tanto deverá ser adotada a seguinte relação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 01 auxiliar de educador (a) /cuidador (a) para cada 08 usuários, quando houver 01 usuário com demandas específicas;</li> <li>b. 01 auxiliar de educador (a) /cuidador (a) para cada 06 usuários, quando houver 02 ou mais usuários com demandas específicas.</li> </ul>
Escolaridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nível fundamental e qualificação específica.</li> </ul>
Perfil	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desejável experiência em atendimento a criança e adolescente.</li> </ul>
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Auxiliar o (a) educador (a) / cuidador (a).</li> </ul>

#### EQUIPE DE REFERÊNCIA PARA ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL

Profissional Função	<b>Assistente Social e Psicólogo (a)</b>
Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 02 Profissionais (01 Assistente Social e 01 Psicólogo (a)) para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos.</li> </ul>
Carga Horária	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 30 horas semanais.</li> </ul>
Escolaridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Graduação específica em nível superior.</li> </ul>

Perfil	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Experiência no atendimento a crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade.</li> </ul>
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaborar, em conjunto com o (a) Coordenador (a) e demais colaboradores o Projeto Político-pedagógico do serviço;</li> <li>■ Proceder com o acompanhamento psicossocial dos usuários e de suas respectivas famílias, com vistas à reinserção familiar;</li> <li>■ Apoiar na seleção de educadores (as) / cuidadores (as) e demais funcionários;</li> <li>■ Apoiar e acompanhar o trabalho desenvolvido pelos (as) educadores (as) / cuidadores (as);</li> <li>■ Encaminhar, discutir e planejar em conjunto com outros atores da rede de serviços e do Sistema de Garantia de Direitos as intervenções necessárias ao acompanhamento das crianças e adolescentes e suas famílias;</li> <li>■ Organizar as informações das crianças e dos adolescentes e respectivas famílias, na forma de prontuário individual;</li> <li>■ Elaborar, encaminhar e discutir com a autoridade judiciária e Ministério Público os relatórios semestrais (ECA, art. 19, § 1.º) sobre a situação de cada criança e adolescente apontando: i. possibilidades de reintegração familiar; ii. necessidade de aplicação de novas medidas; iii. quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem, a necessidade de encaminhamento para adoção;</li> <li>■ Preparar a criança ou adolescente para o desligamento (em parceria com o (a) educador (a) / cuidador (a) de referência);</li> <li>■ Mediar, em parceria com o (a) educador (a) / cuidador (a) de referência, o processo de aproximação e fortalecimento ou construção do vínculo com a família de origem ou adotiva, quando for o caso.</li> </ul>

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Diante da descentralização da política pública social prevista na Constituição Federal, (Art. 204), e mais especificamente, no contexto desta pesquisa, a diretriz da municipalização do atendimento e investimento de forma privilegiada de recursos públicos à proteção de crianças e adolescentes previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 88, I e Art. 4.º, p.º, “d”) tem se mostrado o maior desafio para o cumprimento das normas e orientações às medidas protetivas de acolhimento institucional.

## 1.2 Municipalização do atendimento

Ao tratarmos da municipalização do atendimento estamos falando de preceito constitucional, que através da descentralização político-administrativa das ações de governo relacionadas à assistência social, o Estado transfere parcialmente para aos demais Entes Políticos – Municípios, Unidades Federativas e ao Distrito Federal a formulação, execução e controle destas políticas.

A Constituição Federal de 1988 institui, através do Art. 204 e seus dois incisos, a descentralização das políticas socioassistenciais concedendo, ainda, à população o direito de participação e fiscalização.

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, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

A descentralização também é diretriz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nesse caso União e Unidades Federativas transferem aos Municípios o poder-deliberar relativo às questões da política de atendimento a criança e o adolescente. O ECA destaca em seu art. 88, inc. I: “São diretrizes da política de atendimento: I - Municipalização do atendimento” (ECA, 1990). De acordo com esta legislação, portanto, cabe ao governo municipal, às comunidades e às Organizações Não Governamentais (ONGs) através de um conjunto articulado de ações, promover o atendimento direto às suas crianças e adolescentes municipais, restando à União e aos Estados a responsabilidade, apenas, sobre os casos que extrapolem a capacidade do município.

Ainda, o Diploma Legal da Criança e do Adolescente, lastreia a municipalização e gestão das Políticas Públicas destinadas à proteção e garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes, pois e está diretamente relacionada com o Princípio da Prioridade Absoluta, contido no art. 4.º:

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 (ECA, 1990).

A municipalização do atendimento constitui meio indispensável a uma maior aproximação das ações governamentais de forma descentralizada, propiciando a democratização das decisões de interesse público de acordo com o interesse da cada Ente Político subordinado a União, pois a sociedade civil de forma organizada através dos Conselhos Setoriais, também deverá participar destas decisões e execução das ações desde que não possua a entidade privada executora de ações socioassistenciais, fins lucrativos ou econômicos.

Por previsão constitucional os Conselhos Setoriais cumprem papel fundamental e relevante na formulação e fiscalização das políticas públicas, neste sentido o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), através da Resolução n.º

105, de 15 de junho de 2005 estabeleceu parâmetros para a criação e funcionamentos dos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes no âmbito federal, estadual, municipal e distrital, dentre os quais: i) a existência de um único Conselho em cada um destes entes políticos, constituído através de legislação específica; ii) representação paritária da sociedade e do poder executivo local; iii) vinculação das decisões dos Conselhos às ações governamentais; iv) parâmetros para a criação de regimentos internos.

Neste contexto a municipalização do atendimento a criança e ao adolescente em, apresenta dois grandes desafios para o Poder Público e para os Conselhos de Direitos de cada ente político: o primeiro a sua constituição através de legislação específica que em muitos casos não observam a as orientações previstas na Resolução n.º 105 (CONANDA, 2005), haja vista que não há vinculação direta/legal destas resoluções para com a legislação de cada ente político; o segundo porque o desafio de planejar e fiscalizar políticas públicas, financiar projetos através de fundos próprios perpassam pela necessidade de Conselhos de Direitos estruturados.

Com o a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), em Vitória de Santo Antão a diretriz da municipalização do atendimento às crianças e adolescentes, encontra na cultura o seu maior adversário, porque durante décadas as entidades destinadas à proteção de crianças e adolescentes, todas, organizações não governamentais, que praticavam um atendimento de forma massificada em instalações precárias e sequer possuíam registro dos atendimentos sem qualquer observância aos princípios de direitos humanos ou orientações legais, tudo sob a égide da pura caridade e de forma doméstica, inexistia, assim, relatórios ou prontuários das crianças e adolescentes que viviam nestes espaços, nem um regular acompanhamento da situação e condição de cada um dos acolhidos, impossibilitando se quantificar quantas crianças e adolescentes viveram ou passaram pelas “Creches”<sup>7</sup>.

As pessoas responsáveis por estes espaços eram conhecidas por “títias, mãinhas e painhos”, que recebiam como “filhos” crianças e adolescentes que encontravam-se em situação de abandono e que para lá eram encaminhadas pelo Poder Judiciário, outras autoridades e pessoas da comunidade, bem como por seus próprios genitores ou familiares sob a alegação de não terem condições econômicas para criarem seus filhos (IVH, 2010).

Somente a partir do ano de 2007 a Promotoria da Infância e Juventude da Cidade e Comarca de Vitória de Santo Antão, promoveu uma inspeção e fiscalização das “Creches”, momento em que os representantes destas organizações foram intimados a regularizarem a

---

<sup>7</sup> Em Vitória de Santo Antão, os espaços que abrigavam crianças e adolescentes eram conhecidos por “Creches”.

situação jurídica destes espaços e das crianças e adolescentes que viviam acolhidas em um mesmo espaço físico, juntamente com adultos e muitas vezes sequer possuíam registro de nascimento.

Neste contexto, a partir do ano de 2008, as duas únicas entidades que abrigavam crianças e adolescentes, no município, começaram a contar com fiscalização sistemática da Promotoria da Infância e Juventude e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos como o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar, pelo que no ano de 2011, através da Ação Civil Pública n.º 0004231-25.2011.8.17.1590, o Ministério Público pediu o encerramento das atividades promovidas por um dos abrigos, entendendo que naquele espaço de acolhimento, a violação de direitos de crianças e adolescentes era recorrente.

Hoje, somente o Instituto Vitória Humana, uma Associação Civil de Direito privado que estatutariamente destina-se a promoção e defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, promove o acolhimento institucional no município de Vitória de Santo Antão, acolhendo crianças e adolescentes de três a dezoito anos incompletos e busca promover um atendimento em consonância com as orientações legais para esta modalidade de medida protetiva contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), nas Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento Institucional (CNAS e CONANDA, 2009) e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS, 2006), o abrigo mantido pelo Instituto Vitória Humana opera acima da capacidade diante da inexistência de outra unidade pública ou privada na rede de proteção do município, tendo, uma média mensal de acolhimento de vinte e três crianças e adolescentes acolhidos no ano de 2012.

A principal diretriz do Instituto Vitória Humana, no que tange a pedagogia e atendimento aplicados, tem sido no sentido de restabelecer os vínculos familiares dos acolhidos, e, não sendo possível a reinserção familiar, promover junto as autoridades competentes a inserção do acolhido em família extensa ou adotiva, porém a manutenção dos acolhidos, de instalações adequadas e da equipe técnica de forma a garantir um acolhimento digno, tem perpassado por um grande trabalho de mudança de paradigma cultural, pois garantindo o acolhimento no município o Instituto Vitória Humana busca a indispensável participação do financiamento público para promover e garantir os direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional.

### 1.3 Financiamento público

Todos os textos e orientações legais até então apresentados nesta pesquisa, notadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) ao tratarem das medidas protetivas de acolhimento institucional, asseguram e/ou ressaltam a destinação privilegiada de recursos públicos como meio para custear as ações desenvolvidas pelas entidades de acolhimento institucional no cuidado, na atenção e demais garantias e direitos constitucionais elencados no art. 227 da Constituição Federal (1988).

A destinação de recursos precede de um planejamento orçamentário elaborado com a participação da gestão pública de cada localidade em conjunto com os atores do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente, com a participação do Conselho da Criança e do Adolescente.

O financiamento público, ao que concerne a garantia e promoção de direitos de crianças e adolescentes, está intrinsecamente ligado ao Princípio da Proteção Integral originado a partir da Declaração de Genebra, de 26 de março de 1924, sendo acolhido em 1948, pela declaração Universal dos Direitos do Homem, pela Convenção das nações Unidas de Direito da Criança (1959) e pela Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), dentre outros documentos internacionais (TRINDADE, 2002), direitos amplamente recepcionados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), compreendendo a garantia de direitos humanos no mais amplo sentido do direito, conforme prevê o art. 4.º:

Art. 4º 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 (ECA, 1990).

Neste sentido, o art. 195, da Constituição Federal (1988), dispõe que:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por conseguinte o financiamento da política de assistência social engloba as políticas de proteção à criança e ao adolescente, porque a seguridade social, segundo o Art. 194 da

Constituição Federal, “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Para financiar a política pública de proteção a criança ao adolescente surge com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), também como uma das diretrizes da política de atendimento à criança ao adolescente, a instituição dos Fundos Nacional, Estadual e Municipal, que vinculados aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, destinam-se a captação de recursos públicos e privados para além de financiar a política pública, projetos de acordo com o que contiver o plano de aplicação financeiro de cada Conselho de Direito (ECA, Art. 260, § 2.º).

Assim, os recursos captados ou transferidos para os Fundos Municipais, somado aos recursos para a proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes previstos nas leis orçamentárias de cada ente político, integralizam e devem ser obrigatoriamente depositados em conta específica destinada ao Fundo Municipal.

A Portaria Interministerial n.º 507, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2011), regula os convênios firmados entre a administração pública federal e serve de parâmetro para os convênios firmados entre outros entes políticos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, definindo finalidade e os sujeitos desta relação como concedente (Administração Pública) e conveniente (Entidades Públicas ou Privadas sem fins lucrativos), como:

Art. 1.º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e Seguridade Social da União.

*(omissis)*

§ 2.º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I – concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

II – conveniente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse (MPOG, 2011).

Nesse contexto, a atuação do Conselho de Direito na elaboração das propostas orçamentárias compreende atividade indispensável ao atingimento da finalidade do Fundo da

Criança e do Adolescente em suas três esferas administrativas, pois que sem que haja previsão ou dotação orçamentária não há como se destinar recursos para promover políticas públicas e financiar projetos e programas de promoção e proteção de direitos de crianças e adolescentes.

Em Vitória de Santo Antão - PE, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente foi criado através da Lei Municipal n.º 2.865/2001, e, segundo esta lei o Fundo é gerido pelo Conselho de Defesa de Direitos, porém as previsões orçamentárias para este Fundo não estão sendo alcançadas desde a sua instituição.

Assim, o financiamento público às medidas protetivas de acolhimento institucional, objeto central desta pesquisa, somente executado em Vitória de Santo Antão por entidades do terceiro setor, são destinados através do Fundo de Assistência Social demonstrando a fragilidade da atuação do Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) nas políticas públicas e contrariando a própria legislação municipal que criou o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA), principalmente no planejamento, acompanhamento e execução das dotações orçamentárias.

## Capítulo II

### ORÇAMENTO PÚBLICO: PLANEJANDO O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PROTETIVA

Historicamente, o orçamento público foi tratado como peça meramente fictícia que espelhava apenas uma previsão de receitas e despesas a serem repassadas, arrecadadas e despendidas pelo Poder Público Executivo, e não poderia ser diferente no regime político que antecedeu a Constituição de 1988, onde havia concentração de poder nas mãos do Chefe do Poder Executivo que se considerava detentor do patrimônio público dispondo destes recursos da maneira que melhor lhe conviesse (FERREIRA, 2012).

Por definição o orçamento público é “[...] o ato pelo qual o Poder legislativo prevê e autoriza o Poder executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim com a arrecadação das receitas já criadas em lei.” (HARADA, 2008, p. 56, apud BALEEIRO, 1969, p. 397)

Para Harada (2008), no Estado moderno a peça orçamentária tem papel relevante na avaliação da situação econômico-financeira pública, não sendo viável, portanto, a concepção de orçamento como um mero instrumento artificial e impreciso, pois, ao tempo em que o orçamento serve à sociedade como instrumento representativo da vontade popular de forma representativa, serve ao Poder Público como instrumento avaliativo da atividade econômico-financeira governamental.

O orçamento público está atrelado aos princípios gerais do Direito e a princípios próprios; por princípio jurídico, define Melo:

O mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELO, 1980, p. 230 apud HARADA, 2008, p. 62- 63).

O planejamento do orçamento público é de competência primária do Poder Executivo conforme prevê o art. 165 da Constituição Federal (1988) e é objeto de estudo da disciplina jurídica de Direito Financeiro, que por sua vez é ramo do Direito Público, pois que ao analisar a atividade financeira do Estado – receitas, despesas, orçamento e créditos públicos, de forma autônoma, o Direito Financeiro utiliza-se de princípios específicos disciplinando a atividade

financeira do Estado, portanto não devendo se confundir materialmente o Direito Financeiro com o Direito Administrativo, embora haja relação direta entre tais disciplinas no campo do Direito Público (HARADA, 2008).

Doutrinariamente existe uma vasta gama de princípios próprios ou afetos ao orçamento público, assim, abordaremos de forma sucinta, os princípios orçamentários, que compartilhados pela maioria dos doutrinadores, sob a ótica de CARNEIRO (2010), facilitarão a compreensão da natureza do orçamento:

- ✓ **Princípio da Anualidade Orçamentária:** Por ser dinâmica, a administração pública necessita de uma previsão orçamentária anual de forma a alcançar a implementação das diretrizes trazidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que por seu turno define as metas e prioridades da administração pública. O princípio da anualidade orçamentária aplica-se a Lei Orçamentária Anual (LOA) – Art. 165, § 2.º da Constituição Federal (1988);
- ✓ **Princípio da Unidade:** Está relacionado a harmonia que deve existir na elaboração dos orçamentos (PPA, LDO e LOA) em seus aspectos formais, não significando que o orçamento tenha que ser elaborado em peça única de forma homogeneia no sentido literal da palavra *unidade* – Art. 165, § 5.º da Constituição Federal (1988);
- ✓ **Princípio da Universalidade:** Diretamente ligado ao princípio da unidade, o princípio da universalidade estabelece que todas as receitas e despesas da administração direta e indireta, devem estar previstas no orçamento de uma única vez, vedadas quaisquer deduções – Art. 165, § 5.º da Constituição Federal (1988) e Art. 6.º da Lei n.º 4.320 de 1964;
- ✓ **Princípio da Legalidade:** Orienta todo o sistema orçamentário, estipulando através do art. 165 da Constituição Federal (1988), aspectos formais e de competência para elaboração (Poder Executivo) e aprovação do orçamento (Poder Legislativo), assim, o princípio da legalidade evidencia a teoria da independência e harmonia entre os Poderes Públicos;
- ✓ **Princípio da Transparência:** Estabelece que todas as informações acerca da destinação e gestão de dinheiro público, reguardada aquelas que por força de lei não possam ser divulgadas, deve estar acessíveis a qualquer cidadão, sob pena de responsabilidade e sanções previstas na lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011, estabeleceu ainda o art. 9.º, inc. I, da mesma lei, a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público;
- ✓ **Princípio da Publicidade:** Confere ao orçamento, assim como aos demais atos de responsabilidade do Poder Público, a divulgação do tramite, e acompanhamento da execução orçamentária, evidenciado no art. 37 da Constituição Federal (1988) o princípio da publicidade revela-se, ainda, meio para a participação representativa da sociedade no planejamento orçamentário.

Neste contexto, embora não exista unanimidade doutrinária acerca da natureza jurídica do orçamento, se administrativa ou legal, segundo Harada (2008), uma discussão

desnecessária, pois desde a Constituição Federal de 1934 é conferido ao orçamento à natureza de lei ao que tange a formalidade. Diferencia-se, porém materialmente a lei orçamentária das demais leis ordinárias porque genéricas e abstratas e constantes ou permanentes, com vigência pré-determinada (anualidade).

Desde o advento da Cúpula Mundial pela Criança no ano de 1990, dirigentes mundiais apontaram a necessidade em se pensar, de forma urgente que busquem um “futuro melhor” para as crianças e adolescentes. Neste sentido, as Organizações das Nações Unidas, no ano de 2002, publicou o Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da vigésima sétima sessão especial da Assembleia Geral, intitulado por “Um mundo para as crianças”. O documento apresenta 21 metas e objetivos específicos para o fortalecimento da garantia à saúde, à educação e proteção, entendendo que estas ações devem garantir oportunidade às crianças e adolescentes os meios e oportunidades necessárias ao desenvolvimento da capacidade individual destas pessoas, ainda, apontando o referido relatório que o atingimento dos objetivos e metas apresentados tem na pobreza o seu maior adversário, na família o seu maior aliado (UNICEF, 2002).

As metas e objetivos contidos no “Um mundo para as crianças”, serviram de base para se pensar numa metodologia para demonstrar, analisar e monitorar qual a o gasto do dinheiro público com a saúde, a educação, a assistência social e a proteção de crianças e adolescentes. De tal modo que no ano de 1995 surge o Orçamento Criança<sup>8</sup>, desenvolvido no Brasil através de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação de Assistência do Estudante (FAE), o Orçamento Criança foi pensado inicialmente como meio metodologia aplicada para identificar ações do governo federal destinadas a “[...] garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes.” (UNICEF, 2005. p. 13).

No ano de 2005, a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), publicou a obra “De Olho no Orçamento Criança”, que também tinha por base as metas e objetivos do documento “Um Mundo para as Crianças”, porém foi mais pretensioso no sentido de, através da metodologia apresentada, subsidiar a rede de monitoramento de defesa de direitos de crianças e adolescentes, com as informações e os números necessários a promover de forma efetiva a prioridade do investimento do dinheiro

---

<sup>8</sup> “O orçamento criança e adolescente é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes. Não é um documento, nem mesmo um conceito oficial. Sua concepção se orienta pelo princípio de que uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza só serão possíveis com investimento na criança respeitando seus direitos” (UNICEF, 2005. p. 12).

público na promoção da saúde, da educação, da assistência social e direitos de cidadania de crianças e adolescentes nas três esferas governamentais (UNICEF, 2005).

Segundo Básio e Neto (2012), não é possível efetivar Direito Humano, sem consolidarmos estes direitos como políticas públicas, afirmando que:

é com esse norte que o processo de formação dos módulos de Gestão e Orçamento Criança e Sistema de Garantia de Direitos é pautado em três diretrizes: a) dar subsídios técnicos e teóricos para intervenção nas políticas públicas da criança e do adolescente; b) ampliar o domínio sobre as possibilidades de leituras políticas do orçamento público; e c) formular estratégias de diálogo com os poderes públicos, sobretudo Executivo, Legislativo Municipal e Ministério Público (BÁSIO e NETO, 2012, p. 2).

Portanto, para que haja efetivação de políticas públicas que consolidem a garantia dos direitos de crianças e adolescentes positivados através do Estatuto da Criança e do Adolescente há necessidade de uma efetiva participação harmônica, na elaboração e planejamento das leis orçamentárias, dos atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos (Conselhos Municipais, Conselhos Tutelares e Ministério Público) com os atores políticos (Poder Executivo e Legislativo) responsáveis pela aprovação de orçamentos públicos que assegurarão o investimento do dinheiro público nos programas de medidas de proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, fazendo-se, pois, necessário um amplo conhecimento da legislação orçamentária e da prioridade absoluta prevista em lei para crianças e adolescente, por parte destes atores.

## **2.1 Instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA)**

De natureza fundamental importância para destinação de dinheiro público, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), integralizam o conjunto de normas gerais previstas na Constituição Federal (1988), Capítulo II, Seção II – Dos Orçamentos, servindo a legislação maior à administração pública em suas três esferas – Federal, Estadual e Municipal, como instrumentos necessários, anteriores e imprescindíveis a execução das ações governamentais.

A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual (PPA), assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem por objetivo central a programação econômica necessária para a execução das ações de governo em todos os setores da atividade pública que não podem ser descontinuadas ou que

implementadas a partir de suas elaborações terão duração prolongada, distintas, pois, no que concerne a sua validade. O PPA com validade de quatro anos, deve ser elaborado e sancionado até o dia quinze de novembro do primeiro ano de cada mandato do Chefe do Poder Executivo, a LDO tem seu planejamento e aprovação anual, servindo, como já mencionado, para determinar metas e prioridades da Administração Pública com validade limitada para apenas o exercício posterior a sua apresentação (BRASIL, 1988).

Por seu turno, a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme inteligência do § 5.º, art. 165 da Constituição Federal (1988) é aquela que abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimentos das empresas estatais. Bem como o orçamento da seguridade social.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem por função maior, reduzir as desigualdades inter-regionais, através de planejamento econômico para o exercício seguinte a sua elaboração até o dia trinta e um de agosto do ano anterior. Dividindo-se em três fases ou partes, a LDO deve integralizar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das estatais.

A tabela abaixo apresenta a função/objetivo, periodicidade e validade, bem como os atores responsáveis pela elaboração e aprovação das leis orçamentárias:

**Tabela 3: Leis orçamentárias**

Lei / Plano	Função	Responsabilidade	Periodicidade
<p><b>Plano Plurianual (PPA) CFRB / ADC Art. 35, § 2.º, inc. I</b></p>	<p>* Tem por objetivo estabelecer, 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;</p> <p>* Apresenta além do valor das despesas de capital (investimentos em escolas, estradas etc.), as metas físicas por título de programa e ação, lista as despesas de duração continuada e condiciona toda a programação do orçamento ao planejamento de logo prazo;</p> <p>* Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem</p>	<p>O Projeto deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e deve ser devolvido para sanção até 15 de dezembro do mesmo ano.</p>	<p>A cada quatro 04 (quatro anos) até o final do mandato presidencial subsequente</p>

	<p>prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.</p>		
<p><b>Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</b> CFRB / Art. 165, § 2.º</p>	<p>* Compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a lei orçamentária anual (LOA), disporá sobre alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Estabelece, assim, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, e as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte.</p> <p>* A concessão ou qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura direta.</p>	<p>O Poder Executivo encaminha o Projeto ao Congresso Nacional Até 15 de abril de cada ano devendo ser devolvido para sanção até 30 de junho.</p>	<p>É expedida anualmente e com validade apenas para um exercício.</p>
<p><b>Lei Orçamentária Anual (LOA)</b> CFRB / Art. 165, inc. 5º</p>	<p>1.ª Fase: Orçamento Fiscal: referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;</p> <p>2.ª Fase: Orçamento da Seguridade Social: abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, destinados a assegurar os direitos relativos: à saúde, à previdência e à assistência social;</p> <p>3.ª Fase: Orçamento de Investimento das Estatais: empresas em que a União direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto.</p>	<p>O Poder Executivo encaminha projeto ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até o dia 15 de dezembro.</p>	<p>É editada para cada exercício fiscal que coincide com o ano civil e se divide em três partes ou fases.</p>

- O Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimentos, compatibilizados com o Plano Plurianual, terão entre suas funções reduzir desigualdade inter-regionais, segundo critério populacional.

- Não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação das despesas, mas poderá conter aceita, autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Fonte: Portal Lei da Responsabilidade Fiscal.

O regular trâmite e observação às normas pertinentes as leis orçamentárias inseridas na Constituição Federal através da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim como as sanções correlatas aos crimes de responsabilidade na gestão fiscal, previstas na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, ressaltam o princípio da unidade, ou seja, da harmonia necessária entre o planejamento das receitas e despesas públicas destinadas ao bem-estar social.

Ao que tange a aplicação de recursos públicos para o financiamento da política protetiva de crianças e adolescentes, embora haja previsão legal na Constituição Federal (1988), e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) de destinação de recursos públicos de forma privilegiada nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, inexistente norma federal que imponha ou garanta de forma efetiva a aplicação de recursos públicos nesta área, servindo-nos os preceitos constitucionais e estatutários tão somente como normas principiológicas, carente, pois, de uma regulamentação específica, compete aos atores do Sistema de Garantia de Direitos uma regular fiscalização da aplicação do dinheiro público investido na política de proteção a criança e ao adolescente.

## **2.2 Fiscalização: competências e atribuições**

O orçamento público, ao que tange sua elaboração como já visto, é de competência do Poder Executivo, e a aprovação de suas peças, dada a sua natureza jurídica, é compartilhada de forma harmônica com o Poder Legislativo e Judiciário, exercem, porém, os três Podres, controle independentes sobre a execução orçamentária.

Nas palavras de Meirelles:

Objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência (MEIRELLES, 1986, p. 603 apud HARADA, 2008, p. 87).

O art. 74 da Constituição Federal (1988) estabelece:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

O Controle Externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo, que na sua atuação conta com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, para garantir a legalidade na execução orçamentária a legalidade, legitimidade, economicidade aplicação das subvenções e renúncia de receitas praticadas pelo Poder Executivo na execução orçamentária (HARADA, 2008).

A doutrina pertinente apresenta três tipos de Controle Externo: o controle prévio, o concomitante e o posterior, porém, nos interessando somente os dois últimos tipos, vez que o primeiro – o controle prévio permitido na Constituição de 1946, não foi recepcionado pela atual Constituição, porque vinculava a despesa existência de um contrato prévio e previsto no orçamento, limitando o poder discricionário do gestor público; o controle concomitante, por sua função visa à interrupção da execução de despesa pública que contenha vício; o controle posterior, quando da constatação de ilegalidade e/ou abuso no dispêndio do dinheiro público, obriga ao agente fiscalizador a proceder com a denúncia, cabendo aos tribunais de Contas competentes a averiguação e aplicação das sanções prevista em lei (CARNEIRO, 2010).

O Controle Privado, segundo Harada (2008), também está previsto na Carta Política de 1988, constituindo aquele praticado por agentes estranhos à administração pública “[...] qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” (BRASIL, 1988. art. 74, § 2.º),

garantindo a estes o direito de denúncia de atos praticados pelos agentes públicos responsáveis pela gestão do dinheiro público ao Tribunal de Contas.

Portanto, ao falarmos de controle ou fiscalização do orçamento público, e, trazendo este tema para a política de proteção a criança e ao adolescente, teremos nos Conselhos de Direitos a figura do ator protagonista do controle privado, uma vez que composto de forma paritária por representantes da sociedade civil e do governo, compete a este órgão fiscalizar o orçamento público desde a sua elaboração até a sua execução, para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA):

Entre as inúmeras atividades que estão sob responsabilidade dos Conselhos dos Direitos, o acompanhamento do orçamento público é uma atribuição prioritária. Cabe aos Conselhos dos Direitos acompanhar o processo orçamentário, monitorando a definição e execução das ações e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente (AGENDAPÚBLICA, 2012, p. 12).

Neste contexto, o Conselho de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) em Vitória de Santo Antão, conforme prevê o art. 14, inc. II da Lei n.º 2.865, de 20 de março de 2001, tem por competência:

participar, com os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, da definição do percentual da dotação orçamentária a ser destinada à execução das políticas sociais básicas e assistenciais, referentes à criança e ao adolescente (VITÓRIA, 2001).

A pouca ou fragilizada atuação dos Conselhos de Direitos em todo o Estado de Pernambuco nos últimos anos é resultante de uma desmobilização promovida por lideranças político-partidárias que tentam invalidar as deliberações e atuação destes órgãos deliberativos da política pública para criança e adolescente. Essa desmobilização vem sendo praticada pelos gestores públicos conservadores e centralizadores do poder, através do pouco investimento na estrutura dos Conselhos de Direitos, bem como através de inibição pela força aos movimentos populares em defesa de direitos de crianças e adolescentes (BÁSIO e NETO, 2012).

Desde a sua criação em 2001, o Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória de Santo Antão tem funcionado de forma precária, diante da pouca destinação de recursos à sua estruturação e finalidade – promover políticas públicas e financiar através do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA) projetos e programas de proteção à criança e ao adolescente.

### Capítulo III

## POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO PARA ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE

### 3.1 Dados geoeconômicos

Criado através de alvará em 14 de março de 1783, o município de Vitória passou a ser conhecido por Vitória de Santo Antão somente a partir do ano de 31 de dezembro de 1943, por força do Decreto-lei Estadual n.º 952. Administrativamente compõe o território do município de Vitória de Santo Antão, o Distrito de Pirituba e os povoados de Cidade de Deus, Engenho Cachoeirinha e Engenho Pitú (VITÓRIA, 2013).

Com população estimada em 129.907 habitantes e área de 372 km<sup>2</sup> (IBGE, 2013), o município de Vitória de Santo Antão está situado na Zona da Mata Sul do Estado de Pernambuco, local estratégico para o desenvolvimento econômico desta Unidade Federativa, pois que integra um verdadeiro corredor de escoamento de produtos e mercadorias que chegam ao Estado através do Porto de Suape, destinadas a Zona da Mata Norte e ao Agreste Setentrional, assim como aquelas produzidas pelos 19 municípios que compõe esta região que conta com 5,8% da população do Estado de Pernambuco (VITÓRIA, 2013).

Vitória de Santo Antão, destaca-se historicamente no cenário do desenvolvimento econômico do Estado de Pernambuco, na produção de hortifruti, da cana-de-açúcar e de seus derivados, destilado e granulados, produzidos pelos Engarrafamentos Pitú e a pela Destilaria JB, indústrias que atuam a mais de meio século nesta região, porém foi nos últimos dez anos, através de forte investimento dos governos municipal e estadual no sentido de fortalecer a economia local e do Estado que houve uma ampliação do parque industrial, através destas ações e incentivos fiscais, grandes indústrias reconheceram no município de Vitória de Santo Antão o local ideal e estratégico para se instalarem. Dentre as principais e maiores indústrias podemos destacar a Kraft Foods do Brasil e a Brasil Foods (VITÓRIA, 2013) que atuam no segmento alimentício.

Com o grande crescimento econômico a formação e qualificação de profissionais para atuarem e atenderem as demandas de mão de obra específica para o setor industrial, neste sentido grandes investimentos na educação e formação técnica foram empreendidos no município de Vitória de Santo Antão. Hoje, o município conta com duas faculdades

particulares, um Centro Acadêmico da Universidade Federal de Pernambuco, uma Escola Agrotécnica Federal e algumas escolas de formação técnica de nível médio.

O desenvolvimento e crescimento econômico municipal de forma sustentável aparecem como uma preocupação das indústrias que se instalaram no município nos últimos dez anos, dentre elas destacamos a Brasil Foods, que através de um levantamento dos índices de violação de direitos de crianças e adolescentes implementou no município de Vitória de Santo Antão no ano de 2011, em parceria com a Child Hood Brazil o “Projeto Laços de Proteção”.

Os números encontrados pela Childhood Brazil (2010) foram:

- ✓ Das 59,5 milhões de crianças e adolescentes brasileiros, quase metade (45,9%) é pobre, residindo em domicílios com renda per capita até maio salário mínimo e encontra-se em situação de grande vulnerabilidade;
- ✓ 241 rotas de tráfico de crianças e adolescentes;
- ✓ Mais de 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 10 a 19 anos são responsáveis por chefiar uma família no Brasil;
- ✓ 1.820 pontos vulneráveis a exploração sexual nas rodovias federais;
- ✓ Das 156.663 denúncias registradas pelo Disque Denúncia Nacional – Ligue 100, maio 2003 a março de 2011, 32 % (50.132) são de violência sexual. Apenas no 1.º trimestre de 2011, 3.247 (28% do total) foram deste tipo de violência;
- ✓ 15.511 denúncias de pornografia infantil na internet recebidas pela Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos em 2011.

Para a coordenadora de programas da Child Hood, Gorete Vasconcelos:

O projeto tem sido uma ferramenta estratégica para a construção de uma nova cultura de práticas responsáveis e compartilhadas na proteção de crianças e adolescentes. As capacitações têm propiciado a desconstrução de muitos equívocos das escolas, das famílias e das comunidades no que se refere ao fenômeno da violência: agentes causadores, causas e consequências. Ao mesmo tempo, tem-se criado entre os grupos a necessidade de maior articulação entre as redes locais e regionais, o que reflete o sentimento de corresponsabilidade dos agentes envolvidos no projeto (CHILD HOOD BRASIL, 2010).

Diante dos números encontrados, constatando o crescente aumento de circulação de veículos de carga nas rodovias e estradas de acesso em Vitória de Santo Antão a Child Hood e Brasil Foods implementaram no município um dos programas do Projeto Laços de Proteção, o programa “Na Mão Certa”, que segundo Rosana Junqueira, também coordenadora de programas da Child Hood Brasil, este programa

visa mobilizar governos, empresas e organizações do terceiro setor para o enfrentamento mais eficaz da exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias brasileiras. Mais de 1.200 empresas já assinaram o Pacto Empresarial, instrumento que afirma o seu compromisso com a causa. O Programa Na Mão Certa tem como parceiros estratégicos o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e a Organização Internacional do Trabalho (CHILD HOOD BRASIL, 2010).

Os investimentos realizados pela iniciativa privada em projetos sociais em Vitória de Santo Antão demonstram que junto com o crescimento econômico devemos observar com maior atenção e olhar mais cuidadoso as políticas públicas sociais de forma a reduzir o impacto destas atividades em uma determinada região.

Neste sentido, as políticas públicas e financiamento aos programas e projetos de proteção à criança e ao adolescente em Vitória de Santo devem estar alinhadas ao desenvolvimento econômico e conseqüente crescimento populacional através do fortalecimento dos órgãos públicos, dos conselhos setoriais e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos com efetiva participação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), do Conselho Tutelar, das Associações Cívicas, do Ministério Público e Poder Judiciário.

### **3.2 Dados da organização política e do financiamento municipal**

A existência de legislação específica para criança e adolescente em Vitória de Santo Antão teve início com a Lei Municipal n.º 2.310, sancionada em 4 de janeiro de 1991, porém a referida lei somente ratificava o que continha de princípio na Legislação Maior (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), reconhecendo assim o município, a sua parcela de responsabilidade na proteção e garantia de direitos das crianças e adolescentes (VITÓRIA, 1991).

Somente dez anos depois, no ano de 2001, a Lei Municipal n.º 2.865, determinou a criação do Conselho Tutelar, do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, elencando diretrizes para programas de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua, vítimas de violência doméstica, exploração sexual e trabalho infantil entre outras violações de direito, merecendo destaque os seguintes dispositivos da Lei Municipal n.º 2.865:

- Art. 6.º, inc. III – desenvolver, nos abrigos, propostas pedagógicas modernas, enfatizando a reinserção familiar e comunitária dos assistidos;
- Art. 7.º, inc. II – instalar e manter casas-lares, abrigos ou outros espaços adequados aos jovens vítimas de violência doméstica ou de abuso sexual;

Art. 8.º, inc. II – desenvolver programas de acompanhamento sócio-familiar, quando detectada a exploração do trabalho da criança pelos pais ou responsáveis (VITÓRIA, 2011).

Quanto ao financiamento destas atividades, a Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão, em seu art. 119, § 3.º, prescreve que:

Para atendimento e desenvolvimento dos programas e ações referentes à criança e ao adolescente, o município aplicará anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento do seu orçamento, visando atender crianças e adolescentes:

- I – em **situação de risco** ou envolvidas em atos infracionais;
- II – portadores de deficiências físicas, sensoriais e mentais;
- III – dependentes de entorpecentes e drogas afins (VITÓRIA, 2008).

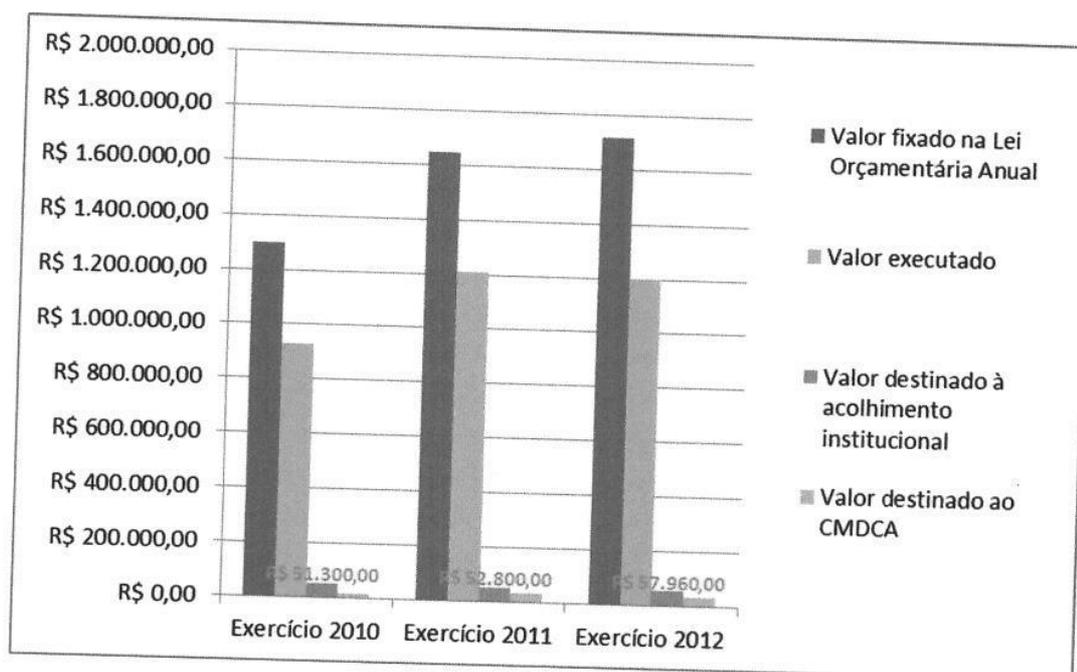
Constituindo a Lei Maior do município, o dispositivo supra nos conduz a uma reflexão sobre a subordinação desta às Leis hierarquicamente superiores, neste caso às Leis Estaduais e Federais, assim, sofrendo dupla subordinação, a lei orgânica tem o condão para, de forma genérica, dar diretrizes para as políticas públicas no âmbito municipal (TEIXEIRA, 2001).

Neste contexto o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória de Santo Antão (COMDICA), por competência prevista na própria legislação municipal, constitui órgão de fundamental importância para o planejamento das políticas públicas, e, através da gestão do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCRIANÇA) detém a competência para gerir os recursos públicos ou privados captados por este fundo, aplicando-o em programas e projetos apresentados por entidades públicas ou privadas regularmente inscritas neste Conselho de Direito, porém a atual política pública de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes praticada no município de Vitória de Santo Antão, não reconhece a competência do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, porque a gerência destes recursos até a presente data vem sendo praticada através da Secretaria de Ação Social que firma convênios e destina recursos próprios do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, sem que haja deliberação do Colegiado do Conselho de Direitos para estes investimentos, detendo, assim, o Poder Público, a responsabilidade integral no investimento de recursos municipais para programas e projetos de medidas protetivas de crianças e adolescentes.

Vale ressaltar que desde a criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória de Santo Antão (COMDICA, 2001), nenhuma entidade pública ou projeto público, destinado ao atendimento, à promoção ou proteção de criança e/ou adolescente foi registrado no Conselho de Direito.

O Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória de Santo Antão (FUMCRIANÇA), criando desde o ano de 2001, somente foi regulamentado através da Lei Municipal n.º 3.453 de 13 de agosto de 2010, quando passou a receber recursos oriundos da Secretaria de Ação Social, porém até o ano de 2012, nos últimos três anos os valores depositados neste fundo somaram R\$ 87.000,00 (oitenta e sete mil reais), pelo que ainda no ano de 2011, o Ministério Público, no uso de suas atribuições, através da Promotoria da Infância e Juventude da Comarca de Vitória de Santo Antão, promoveu Ação Civil Pública contra o Município de Vitória de Santo Antão, com vistas à regularização do repasse de recursos ao FUNCRIANÇA.

Sintetizamos, através do gráfico abaixo os números do valor fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para os exercícios de 2010, 2011 e 2012, bem como os valores executados nestes mesmos períodos para acolhimento institucional e para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA):



Fonte: CESPAM – Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal, 2013.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) surge como uma lei que regulamenta, no âmbito de todo o território brasileiro normas de proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, de forma a garantir a efetivação de 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 a convivência familiar e comunitária.” (ECA, Art. 4.º), tudo com lastro

no princípio da proteção integral, desta forma não importando o lugar – município ou unidade da federação de origem ou onde estes sujeitos de direitos se encontrem, as políticas públicas implementadas em cada região, deve alcançar o mínimo necessário ao atingimento destes direitos.

Como exemplo comparativo, se considerarmos que criança e adolescente é sujeito de direito independente do local onde se encontre, podemos fazer uso distintivo entre uma cidade do interior como Vitória de Santo Antão e uma cidade da região metropolitana como Jaboatão dos Guararapes, ambas em desenfreado desenvolvimento econômico. Em Vitória de Santo Antão, a per capita por criança/adolescente em acolhimento institucional alcança duzentos e vinte e cinco reais (VITÓRIA, 2013); em Jaboatão dos Guararapes oitocentos reais (JABOATÃO, 2013).

Embora na última década o Poder Executivo Municipal em Vitória de Santo Antão venha demonstrando uma maior atenção às medidas protetivas, através da regularização dos convênios firmados com entidades do terceiro setor, para o acolhimento institucional, foco central desta pesquisa, cabe-nos uma reflexão sobre a importância e atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos para a gestão pública local, ficando um questionamento: Ao falarmos em medida protetiva, criança e adolescente é prioridade para Vitória de Santo Antão?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violação de direitos de crianças e adolescentes, no município de Vitória de Santo Antão, ao que tange a promoção e proteção de direitos de crianças e adolescentes se, revelou-se alvo de preocupação e atenção dos Poderes Constituídos onze anos depois de sancionada a Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, com o advento da Lei Municipal n.º 2.865, sancionada em 20 de março 2001, o Sistema de Garantia de Direitos no âmbito municipal foi fortalecido com a instalação do Conselho de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) e do Conselho Tutelar de Vitória de Santo Antão, contudo, somente através da efetiva constatação pela Promotoria da Infância e Juventude da Comarca, das violações de direitos praticados contra crianças e adolescentes nas “entidades” que atuavam no município atendendo crianças e adolescentes, a partir do ano de 2007, a criança e o adolescente vitoriense que tiveram seus direitos violados passaram a contar com maior atenção do Poder Público e dos demais atores que compõem o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

A história da proteção à criança e ao adolescente em Vitória de Santo Antão, assim como a evolução na destinação de recursos públicos apresentados nesta pesquisa e destinados à defesa, à promoção e proteção destes sujeitos de direitos, demonstra a fragilidade de uma sociedade, que em desenvolvimento, ainda não possui uma política de proteção à criança e ao adolescente consolidada, lugar este, onde, culturalmente, seus integrantes não têm clareza acerca de suas obrigações e direitos.

Podemos concluir que mesmo diante da existência do preceito contido no Art. 4.º do Estatuto da Criança e do Adolescente, acerca da destinação privilegiada de recursos públicos para a proteção do público infanto-juvenil, este investimento está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento cultural, ao interesse público e a uma efetiva participação social nas políticas públicas direcionadas à proteção destes sujeitos de direitos.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2004.
- \_\_\_\_\_. Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas (AGENDAPÚBLICA). **Guia prático para conselheiros e conselheiras municipais**. São Paulo, 2012. Disponível em: <[http://files.agendapublica.org.br/200000543-0f2f01028d/Guia%20Conselheiros\(as\)\\_fasc%C3%ADculo%203.pdf](http://files.agendapublica.org.br/200000543-0f2f01028d/Guia%20Conselheiros(as)_fasc%C3%ADculo%203.pdf)>. Acesso em: 2 fev 2013.
- BORBA, Julian. **Ciência Política**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2010.
- CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2010.
- \_\_\_\_\_. Childhood Brasil. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras**. São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.namaocerta.org.br/pdf/mapeamento2009\\_2010.pdf](http://www.namaocerta.org.br/pdf/mapeamento2009_2010.pdf)>. Acesso em 5 de jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução conjunta n.º 1**. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução n.º 109**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Jaboatão dos Guararapes (CMDCA). Jaboatão, 2013.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução n.º 105**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução n.º 116**. Altera dispositivos das Resoluções n.º 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução n.º 139**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Brasília, 2010.

ELIAS, Roberto João. **Comentários do estatuto da criança e do adolescente**. 4. ed., São Paulo. Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Das controvérsias doutrinárias quanto à natureza das leis orçamentárias e suas implicações jurídicas na discussão acerca do modelo impositivo de orçamento**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3183, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21318>>. Acesso em 25 jan. 2013.

GIRON, Graziela Rossetto. Políticas públicas, educação e neoliberalismo: o que isso tem haver com cidadania? **Educação**, Campinas, n.º 24, p. 17-26. Junho/2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 17.ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades, Vitória de Santo Antão – PE**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 5 de jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Instituto de pesquisa aplicada (IPEA). **As políticas sociais – acompanhamento e análise**. Edição especial. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/PoliticaSocial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/PoliticaSocial.pdf)>. Acesso em 8 de fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.010, de 03 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1.º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm)>. Acesso em 10 de jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <[portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf)>. Acesso em 8 de dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNONANDA) e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm)>. Acesso em 8 de dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.304, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 10 de jan. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 2.865, de 20 de março de 2001**. Dispõe sobre princípios e diretrizes da política municipal de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente as Leis n.ºs 2.310/91 e 2.844/200 e dá outras providências. Vitória de Santo Antão, 2001.

- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 3.453, de 13 de agosto de 2010.** Dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, da Vitória de Santo Antão, revoga a lei municipal n.º 2.865/2001 e dá outras providências. Vitória de Santo Antão, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 3.464, de 29 de outubro de 2010.** Dispõe sobre o Conselho Tutelar e revoga os artigos 17 a 29 da lei municipal n.º 2.865/2001 e dá outras providências. Vitória de Santo Antão, 2010.
- SIMÕES, C. Curso de direito do serviço social, 2009. In: MACHADO, V. Rombola. A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente. *Revista Serviço Social*, Londrina, 2011. v. 13, n.º 2, p. 159.
- MELO, Celso Antônio Bandeira. Elementos do direito administrativo, 1980. In: HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 17.ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 62 e 63.
- MENDES, Élio Braz Mendes. Direitos humanos e o Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários do Livro I, Parte Geral, Artigos 1.º a 85. In: MIRANDA, Humberto (Org.). **Crianças e adolescentes do tempo da assistência à era dos direitos**. Recife: Universitária – UFPE, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Mensagem presidencial n.º 650.** Plano plurianual 2008 – 2011. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em 5 de fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 507**. Brasília: 2011, publicada no D.O.U, seção1, em 28 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.abm.org.br/2012/Portaria\\_interministerial.pdf](http://www.abm.org.br/2012/Portaria_interministerial.pdf)>. Acesso em 5 de jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Institucional e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf/view>>. Acesso em 5 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Institucional e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%202015%20de%20julho%20de%202005.pdf/download>>. Acesso em 5 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em 5 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-e-conanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adol>> es

- centes-1/?searchterm=orienta%C3%A7%C3%B5es%20t%C3%A9cnicas>. Acesso em 10 jan. 2012.
- PEREZ, José Roberto; PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140.pdf>>. Acesso em 10 de jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Portal Lei da Responsabilidade Fiscal. **Os instrumentos de planejamento orçamentário**. Disponível em: <[http://www.lrf.com.br/mp\\_op\\_ppa\\_ldo\\_loa.html](http://www.lrf.com.br/mp_op_ppa_ldo_loa.html)>. Acesso em 3 de jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Portal Base de Dados do Estado de Pernambuco (BDE). 2013. Disponível em: <[http://www.bde.pe.gov.br/estruturacao geral/conteudo\\_site2.aspx](http://www.bde.pe.gov.br/estruturacao geral/conteudo_site2.aspx)>. Acesso em 5 de fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. Portal da Transparência do Governo Federal. **Transparência nos Municípios - Vitória de Santo Antão (PE)**. 2013. Disponível em: <[http://pe.transparencia.gov.br/Vit%C3%B3ria\\_de\\_Santo\\_Ant%C3%A3o](http://pe.transparencia.gov.br/Vit%C3%B3ria_de_Santo_Ant%C3%A3o)>. Acesso em 5 de fev. 2013.
- RIZZINI, Irene e Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel. **Acolhendo crianças e adolescentes – experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. Rio de Janeiro. Cortez, 2007.
- RIZZINI, Irene e Pilotti, Francisco. **A arte de governar crianças – a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2.<sup>a</sup> ed. Revisada. Rio de Janeiro. Cortez, 2009.
- RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.
- RUA, M.G. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento: CNPD - Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.
- TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- TRINDADE, J. D. de Lima. **História social dos direitos humanos**. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Petrópolis, 2002.
- UNICEF. **De olho no orçamento criança**. São Paulo: Magraf, 2005.
- UNICEF. **Um mundo para as crianças – relatório do comitê ad hoc pleno da vigésima sétima sessão especial da assembleia geral**. 2002. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/um\\_mundo.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/um_mundo.pdf)>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2013.