

## **Criança e Adolescente no Orçamento**

Sempre perseguindo a perspectiva do controle social no orçamento público, a presente discussão é sobre as políticas públicas voltadas à proteção e promoção da criança e do adolescente. Utilizamos a metodologia criada em 2003 do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) para apurar as ações e montante das despesas nos municípios de Niterói e Rio de Janeiro e do estado.

### **➤ Breve introdução à metodologia**

Foram definidas pela metodologia do OCA três esferas prioritárias de atuação em favor das crianças: Saúde, Educação e Assistência Social e Direitos de Cidadania. Esses três eixos podem ser subdivididos em áreas e subáreas de atuação, guardando certa correspondência com as Funções e Subfunções de governo explicitadas no orçamento. A cartilha do OCA relaciona todas as Funções<sup>1</sup> e Subfunções (com seus códigos) a serem identificadas no Orçamento para o cálculo simples do OCA, é o que se chama de Fase da Seleção Funcional. Após a Seleção Funcional aconselha-se verificar a consistência das ações selecionadas, uma por uma, trata-se da Seleção Direta. Em condição mais avançada de análise é possível, ainda, fazer o Cálculo Direto, sem passar pela apuração preliminar a partir da classificação funcional.

As ações apuradas são então classificadas como ações exclusivas à criança e ações não-exclusivas. Dentre as não-exclusivas estão as políticas que não tem como objetivo explícito o atendimento da criança, mas que acabam beneficiando o seu desenvolvimento por garantir as necessidades básicas de sua família. Pela metodologia, as despesas com ações exclusivas são consideradas em sua totalidade para o cálculo do OCA, já às não-exclusivas deve ser aplicado um rateio com base na proporção de crianças e adolescentes na população total. A metodologia também classifica as funções e subfunções por sua exclusividade ou não-exclusividade, sempre destacando que em uma análise mais apurada, caberá ao próprio analista a classificação. Por exemplo, apesar da Função Saúde estar indicada como totalmente não exclusiva uma ação que tenha por objetivo a construção de maternidade pode ser considerada como uma ação totalmente voltada à criança.

### **➤ Niterói**

Por indisponibilidade de dados orçamentários referentes às ações governamentais na Prestação de Contas, nossa análise foi feita baseada nos valores relativos às Funções apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio.

Consideradas as dificuldades metodológicas, observamos que o Orçamento da Criança e do Adolescente representa, em média, gastos de R\$ 200 milhões. Considerando o valor autorizado até junho de 2009, o OCA do atual exercício apresenta uma queda de 10% (com relação ao valor previsto no início do ano), tendo sido executados até o mesmo mês 43% desse valor.

Dentre os gastos do OCA Niterói, a principal parcela (68% em média) é destinada a Educação, enquanto cerca de 30% representam gastos com Saúde.

Observando os indicadores de avaliação para o exercício passado identificamos que 22% dos gastos da Prefeitura de Niterói destinam-se à criança e ao adolescente, o que representa gastos anuais de R\$ 1.745,92 por niteroiense entre 0 e 17 anos.

### **➤ Município do Rio de Janeiro**

Devido à maior facilidade de acesso às informações, o cálculo do OCA carioca fez uso da fase metodológica que une a seleção funcional e a direta, requerendo além da delimitação das funções e subfunções sugeridas, a posterior análise dos títulos e objetivos de cada programa de trabalho.

A primeira avaliação pertinente é a que tange os números e a evolução do total do OCA. Verifica-se que em 2008, o montante com essa destinação soma R\$2,4 bilhões, valor inferior ao do ano anterior, mas que representa um aumento de 9% se comparado a 2005.

No ano de 2009, tivemos como dotação inicial quantia superior a R\$2,5 bilhões. Com as alterações que as dotações incorrem durante o ano – os chamados remanejamentos – o valor sofreu acréscimos e foram

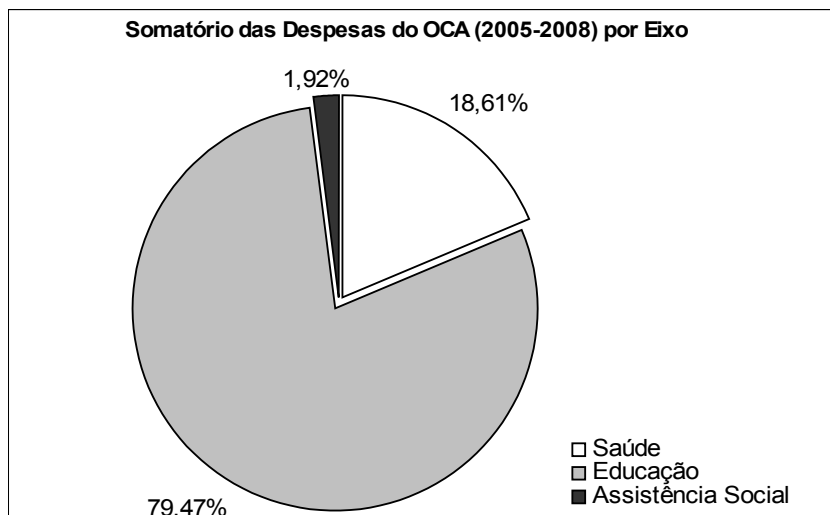
---

<sup>1</sup> Eixos e suas respectivas Funções – Saúde: Saúde, Habitação, Saneamento; Educação: Educação, Cultura, Desporto e Lazer; Assistência Social e Direitos de Cidadania: Assistência Social e Direitos de Cidadania.

autorizados mais de R\$ 2,6 bi. Desse total, o percentual executado até meados de setembro<sup>2</sup> foi de 52,37 – proporção explicada pelo fato de ser habitual concentrar gastos no fim do ano principalmente nas áreas de educação e saúde que exigem limites mínimos constitucionais de gastos.

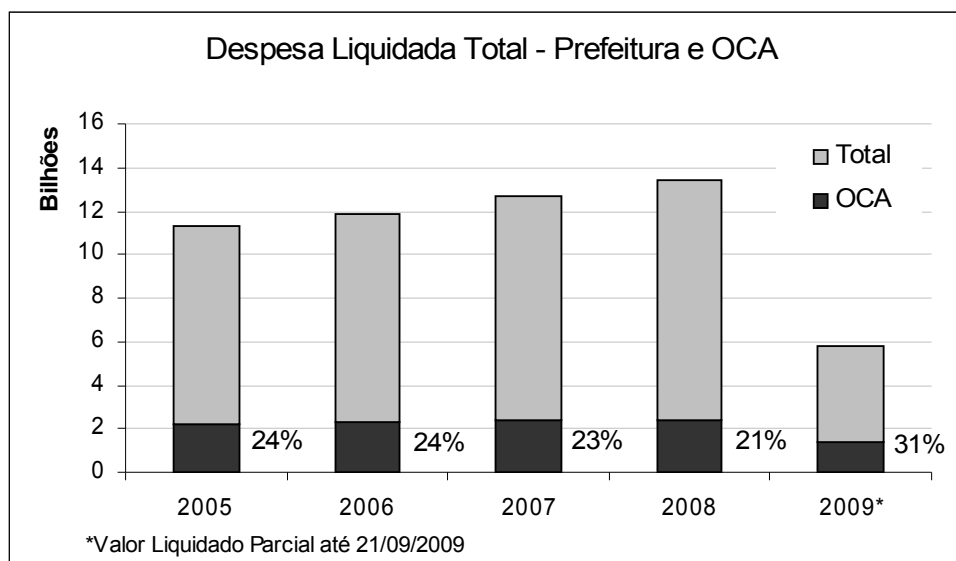
É nítida a concentração dos recursos na área da Educação. Vemos no gráfico abaixo (gráfico 1) a participação dos três eixos no orçamento total do OCA.

**Gráfico 1**



A fim de inserir o OCA no âmbito do orçamento total da prefeitura, avaliamos seu peso no montante total das despesas municipais (gráfico 2).

**Gráfico 2**



O peso do OCA no orçamento se apresenta de forma regular durante o período. Os gastos anuais por criança apesar de terem sido incrementados entre o mesmo período foram reduzidos com relação ao que foi gasto em 2007 (ver tabela 1 ao final).

Analisando o Plano Plurianual em vigência (2006-2009) destacamos o Programa Rio Criança Maravilhosa – um convênio entre município, governo federal e BIRD –, que tinha como meta o crescimento em 39% das matrículas nas creches. De acordo com dados colhidos no Armazém de Dados, as matrículas em 2009 superaram 30% com relação à situação de 2005. O Programa citado, no entanto, não teve nenhuma despesa executada o que mostra a desvinculação das metas com as políticas previstas, ou seja, impedindo que possamos identificar qual ação possibilitou o alcance desse objetivo.

Dentro do atual governo este programa se mostra ainda como o carro-chefe das políticas para a infância. Em junho deste ano o prefeito Eduardo Paes anunciou em meio público a meta de dobrar o número

<sup>2</sup> Mais precisamente até o dia 21 de setembro. Dados coletados na base de dados da câmara municipal – sistema FINCON.

de vagas nas creches municipais que na época somavam 254 unidades em funcionamento, atendendo a 30.089 crianças.

As creches e pré-escolas correspondem ao que se chama de educação infantil, e cada vez mais se reconhece a importância desses ambientes – das interações que ali ocorrem – para o desenvolvimento integral das crianças, complementando a ação da família. Educação infantil e ensino fundamental representam as formações básicas que o governo municipal deve garantir às crianças. No Rio de Janeiro, no entanto, a taxa de exclusão entre as crianças com idade entre 0 e 14 anos é de 38%.

### ➤ Estado do Rio de Janeiro

O OCA no Estado do Rio de Janeiro representa algo em torno de 16% do orçamento total, com pequenas oscilações no período 2005 a agosto de 2009. As ações exclusivas para a criança e o adolescente representam em torno de 13% do orçamento total.

No período de 2005 a 2008, o orçamento do Estado do Rio de Janeiro cresceu 34,2%, passando de R\$ 30,1 bilhões para R\$ 40,5 bilhões. Nesta mesma direção, o OCA cresceu 39,3%, sendo que o crescimento das ações exclusivas foi de 45,5%, enquanto das ações não-exclusivas de 20,9%. Em valores absolutos, o OCA que em 2005 alcançou gastos de R\$ 4,9 bilhões, passou a apresentar dispêndios de R\$ 6,8 bilhões em 2008. Até agosto de 2009, R\$ 4,3 bilhões já foram executados com o OCA.

O principal gasto do OCA corresponde à função educação, com destaque para os repasses do Estado para o FUNDEB. Considerando-se a execução orçamentária de 2009, até agosto, aproximadamente 80% do valor liquidado com o OCA se refere à Educação (R\$ 3,7 bilhões do total de R\$ 4,6 bilhões). Destacam-se ainda os gastos com saúde e saneamento, R\$ 445 milhões e R\$ 408 milhões, respectivamente, ressaltando que estas ações são proporcionais à população de C&A, por serem de benefício geral.

Considerando os valores per capita, a evolução dos gastos tem apresentado um forte crescimento, impulsionado também pela queda da população de 0 a 17 anos no Estado. Em 2005, foram liquidados R\$ 1.194 por criança e adolescente, passando em 2008 a R\$ 1.763, o que representa um crescimento de 47,7%. No mesmo período, a população de 0 a 17 anos diminuiu 5,7%, passando de 4,118 mil para 3,883 mil. Na tabela seguinte destaca-se o OCA per capita dos três entes analisados:

Tabela 1- OCA per capita por ente analisado (em R\$)

	2005	2006	2007	2008
<b>Niterói</b>	-	1.686	1.871	1.746
<b>Rio de Janeiro</b>	1.503	1.607	1.708	1.665
<b>Estado</b>	1.435	1.540	1.690	1.858

### ➤ Alimentando o debate: Novas metodologias e Acesso ao Orçamento Municipal

Após o OCA outras metodologias têm sido criadas. A metodologia do Investimento Criança desenvolvida pela UNICEF considera os aspectos nacionais do orçamento, podendo, no entanto, se estender aos municípios. Sua principal distinção em relação ao OCA é a eliminação do pró-rateio dos gastos considerados não-exclusivos. Todas as despesas com Programas e Ações elencados são consideradas de forma integral. A proposta é que sejam acompanhados os programas e ações que beneficiem direta ou predominantemente a criança.

Para o diretor-chefe da instituição, Jaques Schwarzstein, o que é central não é a metodologia, mas a existência de um sistema *público e organizado* que torne o orçamento totalmente transparente. Ele anunciou durante debate realizado pelo FPO-RJ<sup>3</sup> que irá trabalhar junto à prefeitura e à Câmara Municipal para encontrar maneiras de colocar ao alcance da sociedade um sistema de monitoramento do orçamento que permita acompanhar os investimentos feitos pela prefeitura na área da infância. O prefeito atual teria se comprometido a cumprir as metas para a garantia dos direitos da criança e do adolescente da cidade, inclusive criar um sistema de acesso público ao orçamento. A representante do CMDCA e Fórum CDA de Niterói considera o acesso público e transparência das informações sobre as metas físicas fundamentais, já

<sup>3</sup> Realizado dia 24 de setembro, contou com a presença do diretor da UNICEF e a participação do vice-presidente e outros representantes do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA), além de diversas entidades da sociedade civil (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, Fórum dos Direitos da Criança e Adolescente (DCA) de Niterói e de Maricá, ONG Se Essa Rua Fosse Minha).

que para ela é nesse aspecto do orçamento que a atuação da sociedade civil se insere para a avaliação e acompanhamento das políticas públicas.

De fato, dispondo dessas informações, sociedade civil e governo podem avaliar juntos se os recursos aplicados são suficientes e, dessa forma, eleger em conjunto o que é prioritário no orçamento para a criança e o adolescente. Nesse sentido, o FPO-RJ se coloca junto à sociedade na luta pela transparência das finanças públicas para a devida ação popular em uma gestão pública democrática das nossas cidades.

**BOX**

*Coordenação: Cons. Ruth Espínola Soriano de Mello, Cons. Luiz Mario Behnken e Econ. Bruno Lopes.*

*Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Estudantes de Economia: Camila Callegario, Izabel Barbosa Lima e João Paulo de Oliveira*

*Consultor: Renato Elman – assessor do deputado Alessandro Molon*

*Correio eletrônico: [fporiodejaneiro@gmail.com](mailto:fporiodejaneiro@gmail.com)*

*- O FPO promove reuniões mensais para apresentação de seus estudos, no auditório do Corecon-RJ. O assunto e a data podem ser confirmados em nosso portal:*

*[http://www.coreconrj.org.br/fporj\\_principal.asp](http://www.coreconrj.org.br/fporj_principal.asp)*

*Próxima apresentação: Outubro. Tema: O negro tem vez?*