

De acordo com o Comentário Geral nº 19 do Comitê dos Direitos da Criança<sup>1</sup>, os governos são incentivados a seguir princípios orçamentários baseados na Convenção:

**Eficácia** - Planejar, aprovar, executar e acompanhar a situação e os avanços dos direitos das crianças. Avaliar como os orçamentos afetam diferentes grupos e garantir que as decisões orçamentárias levem aos melhores resultados possíveis para o maior número de meninas e meninos, dando especial atenção àqueles em situações vulneráveis.

**Eficiência** - Gerenciar os recursos de modo que as despesas sejam executadas de acordo com o orçamento aprovado, os bens e serviços sejam entregues de forma transparente, no prazo e com a qualidade adequada. Os fundos alocados aos direitos das crianças não devem ser desperdiçados, superando-se, sempre que necessário, as barreiras institucionais que impedem a devida execução.

**Equidade** - Considerar “a não discriminação” como um princípio basilar, que conduz a gastos equitativos, ajustados às diferenças e desigualdades existente entre as crianças. As decisões orçamentárias devem promover uma igualdade substantiva, eliminando as barreiras discriminatórias que dificultem crianças e adolescentes a acessar os seus direitos.

**Transparência** - Manter sistemas e práticas de gestão financeira abertos ao escrutínio social, com informações disponíveis livremente e em tempo hábil. A transparência contribui para o combate à corrupção e à má gestão do orçamento, o que, por sua vez, aumenta os recursos disponíveis para promover os direitos da criança e do adolescente. Permite, ainda, uma maior participação e integração do executivo, do legislativo e da sociedade civil no processo do orçamento.

**Sustentabilidade** - Considerar o melhor interesse das gerações atuais e futuras de crianças e adolescentes em todas as decisões orçamentárias. Inclui-se a mobilização de receitas e gerenciamento de recursos públicos, de forma a garantir a contínua adoção de políticas e implementação de programas direcionados para os direitos das crianças.

## Investimento Público na infância e adolescência: desafios para uma gestão inclusiva

A efetivação dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes depende diretamente do quanto e como os governos investem nesta população. Assegurar que esta população seja prioridade no investimento público é a oportunidade de garantia de direitos, crescimento econômico e sociedades mais justas e sustentáveis hoje e no futuro. Pelo contrário, a ausência de gastos eficazes e inclusivos enfraquece as políticas públicas, cujos objetivos permanecem longe de ser alcançados, aprofundando ainda mais o descompasso entre as promessas legislativas e a sua implementação de fato.

*“Não se trata apenas de investir mais, mas também de investir melhor.”*

No Brasil, a Constituição Federal (1988) e o *Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)* estabelecem que os direitos da criança e do adolescente devem ser assegurados com absoluta prioridade, incluindo a formulação preferencial e execução de políticas públicas e, ainda, a destinação privilegiada de recursos públicos. Tais dispositivos inspiram-se na *Convenção sobre os Direitos da Criança*, adotada pela ONU em 1989 e ratificada pelo Brasil no ano seguinte, a qual traz em seu artigo 4º a obrigação dos governos de adotar todas as medidas administrativas, legislativas e outras necessárias à implementação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de meninas e meninos, utilizando ao máximo os recursos disponíveis.

Para tornar mais claro o que compreende essa obrigação, o Comitê dos Direitos da Criança – órgão das Nações Unidas responsável por supervisionar o cumprimento da Convenção – emitiu em 2016 o *Comentário Geral nº 19 sobre o orçamento público para a realização dos direitos da criança*. Fornece uma análise jurídica do artigo 4º e ressalta que os processos e decisões orçamentárias devem seguir os princípios gerais da Convenção – a não discriminação; o melhor interesse da criança; o direito à vida, sobre-

<sup>1</sup> O Comentário Geral teve como base as discussões do “Dia de Debate Geral” realizado pelo Comitê em 2007, sobre a responsabilidade dos Estados em relação aos recursos para os direitos da criança, além de diversos documentos, em especial o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos intitulado “Para um melhor investimento nos direitos da criança” e a Resolução 28/19 do Conselho de Direitos Humanos. Também foram feitas consultas com governos, organizações da sociedade civil e especialistas em várias regiões, bem como uma consulta global com 2.693 crianças e adolescentes de 71 países.

vivência e desenvolvimento; e o direito à participação – e simultaneamente os princípios de eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade. Ademais, descreve o modo pelo qual os direitos da criança e do adolescente devem ser observados nas diferentes fases do ciclo do orçamento público.

## 1. As fases do processo orçamentário

Os direitos da criança devem ser implementados considerando todas as fases do orçamento público. Nesta seção são descritas as orientações do Comentário Geral, nº 19, sobre o modo como realizar os direitos da criança em relação a cada uma das quatro fases principais do orçamento: o planejamento, a aprovação, a execução e o acompanhamento.

Na etapa de **planejamento**, o Comentário Geral orienta que se deve analisar a situação dos direitos da criança e do adolescente com base em dados confiáveis e avaliar impactos passados e potenciais por meio de estudos e consultas com crianças, seus cuidadores e aqueles que trabalham por seus direitos. Considerando a influência que as políticas econômicas e orçamentárias podem ter na infância e adolescência, cabe ao governo mobilizar os recursos necessários e formular a proposta de orçamento, traduzindo seus compromissos em planos concretos, com os resultados a serem alcançados. As propostas precisam permitir comparações e monitoramento, utilizando sistemas de classificação orçamentária, com informações que possam ser desagregadas e identificadas às alocações direcionadas direta e indiretamente a crianças e adolescentes, sendo ainda publicadas em formatos amigáveis, acessíveis e em tempo adequado e com recurso ao uso de novas tecnologias. Nesta etapa implica-se uma fase de avaliação da situação, adequação da legislação, políticas e programas para a convenção, mobilização de recursos e, por fim, formulação de orçamento.

Para **aprovação e promulgação**, é necessário que os legisladores examinem minuciosamente as propostas e tenham acesso à informações detalhadas e de fácil compreensão, dispondo de tempo, recursos e autonomia para examinar, encomendar análises para esclarecer as implicações das dotações orçamentárias, realizar audiências com as partes interessadas – incluindo a sociedade civil, os defensores de crianças e adolescentes e estes próprios – e sugerir alterações. O orçamento aprovado deve possibilitar o acompanhamento de sua implementação.

Durante a **execução**, segundo o Comentário Geral, é importante adotar e manter mecanismos de controle e sistemas de finanças transparentes, para descobrir e remediar as causas de gastos públicos ineficazes e ineficientes, bem como monitorar os resultados das ações de

modo que seja possível intervir e tomar medidas corretivas quando necessário. Relatórios devem ser publicados regularmente para que os órgãos de fiscalização acompanhem o progresso do que foi estabelecido no planejamento, destacando-se os desvios entre as receitas e despesas aprovadas e realizadas. Os governos também têm a responsabilidade de estabelecer mecanismos que permitam à sociedade civil, incluindo crianças e adolescentes, monitorar os resultados das despesas públicas.

Por fim, na fase do **acompanhamento**, o Comentário Geral recomenda a elaboração de relatórios anuais para que a sociedade civil e as legislaturas examinem o desempenho orçamentário do período. Cabe ainda aos gestores empreender e encorajar outras avaliações sobre o impacto dos orçamentos na situação das crianças e adolescentes, fortalecendo órgãos independentes (como institutos de pesquisa) e garantindo que meninas e meninos e a sociedade civil possam contribuir com as análises. O documento também destaca o papel das instituições de auditoria e reforça que os dados devem embasar a próxima fase de planejamento do processo orçamentário.

Como subsídio metodológico para a adequada avaliação e controle social sobre as referidas etapas do orçamento público destinado à criança, no Brasil, diferentes metodologias foram desenvolvidas para o monitoramento e a incidência política no chamado Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Uma das mais reconhecidas é aquela desenvolvida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Fundação Abrinq e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e sistematizada na publicação “[De Olho no Orçamento Criança](#)”. Ela possibilita apurar o orçamento destinado à infância e adolescência de forma exclusiva e não exclusiva, nas áreas de saúde, educação, assistência social e direitos de cidadania.

## 2. A criança e o adolescente no orçamento público do Estado do Paraná

No Paraná, o [Centro Marista de Defesa da Infância](#) e o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná (Fórum DCA/PR) elaboram anualmente relatórios com análises sobre a previsão e a execução do orçamento público estadual destinado à infância e adolescência, com o objetivo de contribuir para a ampliação do controle social e o cumprimento do [princípio da prioridade absoluta](#) desde o processo orçamentário. Os dados são apresentados e debatidos em audiências públicas na Assembleia Legislativa, a fim de auxiliar também a atuação dos deputados na avaliação, revisão e aprovação das peças orçamentárias.

Os estudos têm demonstrado que, apesar de haver um crescimento progressivo no orçamento total do esta-

do, os valores previstos para diversos programas e iniciativas relacionados à infância e adolescência estão sofrendo reduções nos últimos anos, além de ser registrada tendência decrescente na execução orçamentária, em especial na área de Assistência Social, que desde 2014 não ultrapassa 20% de execução, segundo as informações disponibili-

zadas pelo governo no Portal da Transparência. É nesta área, inclusive, que está alocado o **Fundo Estadual para a Infância e Adolescência** (FIA), fundo especial de natureza complementar à política cuja destinação é deliberada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

**Quadro 1 - Orçamento estadual para a assistência social à criança e ao adolescente | 2014 a 2016**

Ano	valor orçado	valor pago	% executado
<b>2014</b>	129.478.220,00	26.201.177,03	20,0
<b>2015</b>	120.792.220,00	21.748.795,36	18,0
<b>2016</b>	110.765.218,00	17.952.355,51	16,2

**Fonte:** Secretaria de Estado da Fazenda | Leis Orçamentárias Anuais (2014/2015/2016) e Portal da Transparência do Estado do Paraná. Elaboração própria do Centro Marista de Defesa da Infância.

**Quadro 2 - Orçamento estadual para a educação de crianças e adolescentes | 2014 a 2016**

Ano/subfunção	valor orçado	valor pago	% executado
<b>2014</b>			
EDUCAÇÃO BÁSICA	5.438.637.900,00	6.134.800.055,98	112,8%
EDUCAÇÃO INFANTIL	1.075.400,00	1.221.008,14	113,5%
ENSINO PROFISSIONAL	115.194.260,00	33.571.253,78	29,1%
<b>2015</b>			
EDUCAÇÃO BÁSICA	5.909.988.480,00	6.225.615.790,21	105,34%
EDUCAÇÃO ESPECIAL	104.723.930,00	88.682.187,68	84,68%
EDUCAÇÃO INFANTIL	1.758.500,00	1.283.588,03	72,99%
ENSINO FUNDAMENTAL	14.160.030,00	12.327.410,72	87,06%
ENSINO MÉDIO	20.930.380,00	16.272.263,87	77,74%
ENSINO PROFISSIONAL	30.412.830,00	16.142.793,66	53,08%
<b>2016</b>			
EDUCAÇÃO BÁSICA	7.235.628.726,00	7.144.751.916,31	98,74%
EDUCAÇÃO ESPECIAL	82.223.100,00	76.247.513,58	92,73%
EDUCAÇÃO INFANTIL	1.277.900,00	1.493.446,04	116,87%
ENSINO FUNDAMENTAL	21.709.445,00	16.183.770,39	74,55%
ENSINO MÉDIO	4.791.985,00	915.389,70	19,10%
ENSINO PROFISSIONAL	18.765.304,00	8.767.385,32	46,72%

**Fonte:** Secretaria de Estado da Fazenda | Leis Orçamentárias Anuais (2014/2015/2016) e Portal da Transparência do Estado do Paraná. Elaboração própria do Centro Marista de Defesa da Infância.

No que signifique o orçamento destinado à educação, os percentuais de execução no ensino profissional revelam os valores mais baixos nos últimos três anos. A execução orçamentária na categoria do ensino médio, no ano de 2016, igualmente sugere uma execução reduzida face ao montante orçado. Ademais, apesar do orçamento público destinado exclusivamente para a educação de crianças e adolescentes no Paraná apresentar percentuais elevados em sua execução, segundo dados do CADÊ Paraná, com base no Censo Escolar (QEDU, INEP, 2016), 40% das escolas públicas não dispõem de esgoto e 33% não possuem água filtrada. Os dados ainda indicam que 45% das escolas não dispõem de quadra de esportes e 44% não possuem biblioteca.

### 3. O Orçamento Público no Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná

Em 2013, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR) aprovou o seu Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao definir os objetivos, ações e metas a serem desenvolvidos até 2023 pelas Secretarias de Estado e demais órgãos, em benefício dos direitos das crianças e dos adolescentes. Ao longo dos anos, o Plano servirá como norteador na elaboração das propostas orçamentárias, já que para a implementação das ações nele previstas, é fundamental que o orçamento público as considere tendo em conta os prazos e os recursos adequados.

Para o efetivo monitoramento e avaliação da implementação do plano, se torna fundamental a garantia da visibilidade das suas ações no orçamento das diferentes políticas. Nestes termos, no que se refere ao acompanhamento do orçamento com foco na infância, o Plano propõe o desenvolvimento de estratégias para elaboração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no Estado. A constituição pelo CEDCA/PR do Grupo de Trabalho (GT/OCA) responde a este desafio, pois tem vindo a desenvolver metodologia específica para a identificação e o acompanhamento do OCA nas peças orçamentárias do Estado. Atualmente integram o GT a Associação Paranaense de Cultura (APC), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA).

Para o contexto municipal o Plano Decenal também prevê a implantação do OCA, o que contribui para o cumprimento à obrigação legal já instituída pela Instrução Normativa nº 36/2009 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em relação ao orçamento exclusivo para a área da saúde de crianças e adolescentes, nos anos de 2015 e 2016, priorizou-se ações de atenção à saúde do adolescente em medida socioeducativa e do programa Leite das Crianças. A

execução orçamentária da área, por sua vez, não atingiu a sua integralidade, tendo alcançado uma estimativa de 70% dos valores orçados. No que se refere à área de justiça e cidadania, o orçamento exclusivo do Estado do Paraná destina-se, sobretudo, à gestão do sistema socioeducativo em consonância com o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Nos anos de 2015 e 2016 também não atingiu a sua execução integral, tendo uma média de 80% de execução dos valores inicialmente orçados.

A instrução estabelece os procedimentos a serem adotados nas leis orçamentárias municipais na indicação dos recursos utilizados em políticas públicas para crianças e adolescentes e, ainda, exige a elaboração de relatórios periódicos de gestão. Embora ainda não seja realidade em todos os municípios paranaenses, alguns têm vindo a avançar significativamente. Como é o caso de Londrina, que em 2007, através do Decreto 276, regulamentou o Orçamento Criança, assegurando ainda que as deliberações do CMDCA sejam acolhidas aquando da formulação das peças orçamentárias. E, ainda, disponibilizam desde 2011, no Portal da Transparência da Prefeitura, os relatórios do orçamento específicos para a infância e a adolescência.

Outra referência de boa prática é aquela desenvolvida pelo município de Foz do Iguaçu, materializada na elaboração de relatórios bimestrais com avaliação quantitativa e qualitativa, a partir da aproximação entre quantidade de serviços prestados e valores financeiros aplicados. Insere ainda informações sobre a execução orçamentária das dotações relativas às ações voltadas para crianças e adolescentes, e os resultados compilados são apresentados ao CMDCA e publicados em Diário Oficial. A Câmara Municipal do município realizou, em outubro de 2017, uma audiência pública com a finalidade de debater a elaboração das leis orçamentárias e a execução do orçamento, para se indicar as modificações necessárias à consecução dos objetivos da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

### 4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o investimento na infância

Algumas das metas estabelecidas no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estão diretamente relacionadas a meninos e meninas, como, por exemplo, acabar com o abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; acabar com a desnutrição e com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de cinco anos, dentre outras. No final de 2016, o Seminário Internacional “Por um melhor investimento na infância, no marco dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, realizado no México, além de discutir a aplicação do Comentário Geral nº 19, destacou que o inves-

timento adequado e efetivo na infância e adolescência deve ser uma prioridade e um compromisso estratégico contínuo para que se conquiste os ODS. O que requer a garantia de proteção dos recursos para crianças e adolescentes mesmo em tempos de desaceleração econômica. As reflexões concluíram que não se trata apenas de investir mais, mas também melhor, de modo que as ações tenham de fato o resultado esperado.

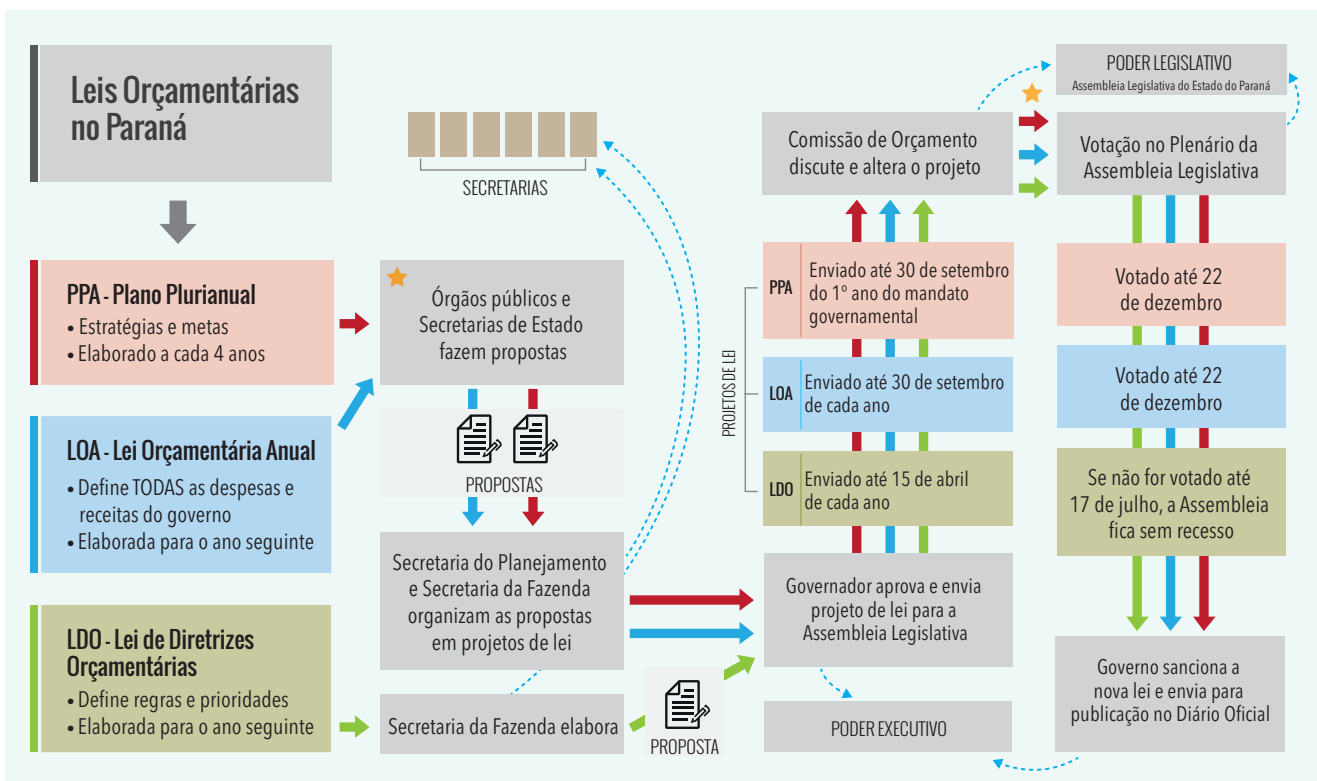
De acordo com o roteiro acordado no Seminário com as ações estratégicas para impulsionar o investimento na infância na América Latina e Caribe, “crianças saudáveis, bem-educadas e socialmente incluídas têm o potencial de se tornarem adultos produtivos, capazes de proporcionar um futuro melhor para seus próprios filhos e filhas, criando um círculo virtuoso que pode ajudar a construir um mundo com maior bem-estar, mais próspero e ambientalmente sustentável”.

## 5. Recomendações

O adequado investimento na infância é uma questão de decisão estratégica governamental e, portanto, exige incidência política contínua em seu benefício. A ineficiência e desigualdade dos gastos públicos, por sua vez, requer instru-

mentos de monitoramento, avaliação e capacidade técnica que fomentem soluções inovadoras. Conhecer o processo associado à construção do orçamento é uma das estratégias que podem contribuir nas condições de incidência política da sociedade civil. O infográfico abaixo explica quais são as leis orçamentárias do Estado e mostra seu processo de formulação e aprovação. As estrelas indicam momentos estratégicos em que a sociedade pode realizar ações de incidência para qualificar o direcionamento dos recursos, tendo em vista a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Após esse ciclo, se iniciam as fases de execução e acompanhamento, nas quais a participação social também é fundamental para que se busque o uso efetivo dos recursos públicos e o alcance dos resultados pretendidos pelas políticas, programas e projetos, conforme as indicações do Comentário Geral.

Segundo o Comentário Geral, cabe aos Estados tomar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e gastar recursos financeiros suficientes para que meninas e meninos vivenciem plenamente seus direitos, sendo que não devem ser realizadas ações deliberadamente retrogressivas, que deteriore o nível existente de gozo desses direitos. Este é um tema estratégico para ser incorporado à agenda de trabalho dos diferentes profissionais e organizações que se dedicam à promoção e defesa dos direitos da infância e adolescência.



**Figura 1** - Infográfico “Leis Orçamentárias no Paraná”.  
**Fonte:** Adaptado de Orçamento Fácil - SENADO FEDERAL.

Seja no nível nacional, estadual ou municipal, ao planejar uma ação de incidência no orçamento público é importante articular parcerias que contribuam na compreensão da dinâmica do processo orçamentário, na identificação das políticas e programas a serem considerados, no levantamento dos recursos previstos e acompanhamento de sua execução, na análise dos impactos na realidade das meninas e meninos, na elaboração de relatórios e outros materiais, na disseminação e divulgação das informações relevantes e no diálogo e intervenção direta com gestores e fiscalizadores.

Durante a formulação do orçamento pode ser necessário defender que ele não seja preparado de forma incremental e protocolar, apenas com o aumento ou redução dos valores nas mesmas linhas, mas que considere os resultados que se pretende de fato alcançar. Um planejamento efetivo e baseado em dados e análises torna mais viável a ampliação dos recursos, a revisão dos direcionamentos e a orientação das ações, atualizado com as reais necessidades das crianças e adolescentes.

Deve-se reivindicar antes da aprovação a demarcação clara das rubricas orçamentárias direta e indiretamente

voltadas à infância e adolescência, nas diferentes áreas das políticas. Sugere-se que o orçamento vincule as ações previstas nos Planos Decenais, deixando visíveis nas peças orçamentárias os compromissos firmados em relação às crianças e aos adolescentes, de modo inclusive a facilitar o acompanhamento de sua implementação. Os Conselhos de Direitos precisam estar preparados e participar ativamente em todos os momentos do processo orçamentário, observando não apenas a quantidade, mas a qualidade e o uso adequado dos recursos públicos, certificando-se que os investimentos sejam eficazes, eficientes, equitativos, transparentes e sustentáveis.

Finalmente, as informações sobre o orçamento público destinado às crianças e adolescentes, seu nível de execução e os impactos atingidos devem estar disponíveis oportunamente e de forma transparente e amigável à sociedade civil em todos os níveis: federal, estadual e municipal, inclusive para que crianças e adolescentes também possam exercer o seu direito à participação, garantindo mecanismos que facilitem e incorporem suas demandas e análises como sujeitos de direitos.

## Referências e recursos

### Documentos internacionais

- Convenção sobre os Direitos da Criança
- Comentário Geral nº 19 sobre o orçamento público para a realização dos direitos da criança
- Memória do Seminário Internacional “Por um melhor investimento na infância, no marco dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (México)
- Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos “Para um melhor investimento nos direitos da criança”
- Resolução 28/19 do Conselho de Direitos Humanos da ONU
- Versão amigável do Comentário Geral nº 19 para crianças e adolescentes (em espanhol)

### Documentos nacionais

- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)
- De Olho no Orçamento Criança – Atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público
- Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná

### Legislação

- Lei Federal nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente
- Instrução Normativa nº 36/2009 Tribunal de Contas do Estado do Paraná

### Organizações

- Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA Ceará
- Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC

### Órgãos deliberativos

- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA-PR)

### Monitoramento de dados

- Dados Censo Escolar – Plataforma QEDU
- Portal da Transparência do Estado do Paraná
- Portal da Transparência da Prefeitura de Londrina

### Projetos de referência

- Experiência do Projeto ONDA – Adolescentes em Movimento pelos Direitos
- Experiência da Rede OPA – Orçamento e Participação Ativa
- Orçamento Primeira Infância – Projeto Observatório Nacional da Primeira Infância

### Recursos audiovisuais

- Vídeo “A obrigação dos Estados de investir nos direitos da infância na América Latina e no Caribe” (em espanhol)

## Expediente

Informe Temático – Infância, Adolescência e Direitos é uma publicação periódica da plataforma CADÊ Paraná – Crianças e Adolescentes em Dados e Estatísticas, organizado pelo Centro Marista de Defesa da Infância e Rede Marista de Solidariedade. Gerência: Bárbara Pimpão. Edição: Centro Marista de Defesa da Infância. Pesquisa e elaboração de conteúdo: Douglas Moreira, Débora Reis. Revisão de texto: Bárbara Pimpão, Beatriz Caitana, Camila Salvo e Vinícius Gallon. Diagramação: Rafael Matta Carnasciali. Editora: PUCPRESS. [www.cadeparana.org.br](http://www.cadeparana.org.br) | [www.centrodedefesa.org.br](http://www.centrodedefesa.org.br)