

CONTROLE SOCIAL E ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

Roteiro de atuação prática: subsídios
introdutórios para o fortalecimento
do controle social e o OCA municipal



Orçamento Criança e Adolescente

Sumário

Apresentação	3
Introdução	4
1. Participação e controle social	5
2. Estrutura das Políticas Públicas	6
3. Ciclo Orçamentário - PPA, LDO E LOA.....	7
4. Passo a passo para o monitoramento e controle social nos municípios	11
5. Metodologia orçamento criança e adolescente (OCA) ..	13
6. Monitoramento e Avaliação do Orçamento Criança e Adolescente (painel OCA)	19
7. Leitura básica das peças orçamentárias	21
8. Considerações e estratégias de fortalecimento do controle social.....	24

Apresentação

Em um contexto social de acirramento do ajuste fiscal, sobretudo no financiamento das políticas sociais públicas, o fortalecimento das ações de controle social e a efetivação de processos democráticos, para a consolidação da política de atendimento da criança e do adolescente, se coloca de forma medular.

Diante disso, o documento ora proposto objetiva contribuir para a atuação da sociedade civil organizada, servindo enquanto elemento orientador para um efetivo acompanhamento e fortalecimento dos conselhos municipais de direitos sociais e de políticas públicas, em especial aqueles que têm como escopo a proteção e a garantia de direitos de crianças e adolescentes, assim como apresentar a ferramenta OCA, um importante instrumento na consolidação deste processo.

A proposta é produto do **Projeto OCA - Orçamento Criança e Adolescente**, realizado em parceria entre Ministério Público do Paraná/Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação (CAOPCAE) e Centro Marista de Defesa da Infância (CMDI).

O projeto iniciou em 2018 com o propósito de desencadear estudos e pesquisas, executar projetos e promover articulação e intercâmbio de informações, visando assegurar a proteção integral das crianças e dos adolescentes, oferecer produções e ferramentas que orientem e potencializem o exercício da participação e do controle social e primar pela transparência dos recursos públicos para o fortalecimento das políticas públicas.

Equipe do GT OCA.

Introdução

Esse roteiro foi desenvolvido com o objetivo de subsidiar a atuação da sociedade civil organizada no controle social de políticas públicas e orçamento municipal voltados para a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes. Ao reunir informações sobre participação, orçamento e propostas de acompanhamento, este documento pretende contribuir com a atuação prática de espaços de mobilização popular.

A primeira parte contextualiza a participação popular e espaços de articulação coletiva, bem como a estrutura das políticas públicas. Em seguida, o texto apresenta o conceito de ciclo orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A etapa seguinte do roteiro propõe um passo a passo para que a sociedade civil organizada possa fazer o monitoramento e controle social nos municípios a partir da sistematização de dados, levantamento de informações, relação entre Plano Decenal, Plano Plurianual e orçamento.

Por fim, é apresentada a Metodologia OCA - Orçamento Crianças e Adolescente -, que permite uma análise detalhada do recurso público destinado a crianças e adolescentes. O acompanhamento é facilitado com o uso do painel OCA, ferramenta que disponibiliza um perfil das despesas dos 399 municípios do Paraná.

Boa leitura!

Roteiro de atuação prática: subsídios introdutórios para o fortalecimento do controle social e o OCA municipal

1. Participação e controle social

Historicamente, o Estado brasileiro é marcado por uma governança e governabilidade que, em muitos momentos, fragiliza as possibilidades de participação no contexto da administração pública. Segundo Souza (*apud* PARANÁ, 2021¹) há três formas de se compreender a participação:

- a) participação comunitária;
- b) participação popular;
- c) participação social.

Associações (de moradores, de usuários, entre outros), sindicatos, movimentos (sociais, culturais, ambientais), grupos, fóruns, grêmios estudantis, centros acadêmicos, entidades de atendimento, conselhos de direitos, comissões (de enfrentamento às violências) são alguns dos espaços de participação comunitária, popular e social.

Assembleias, reuniões, manifestações, abaixo-assinados, imprensa, carta aberta, requerimentos, petições, ações judiciais, audiências públicas, conferências, etc. estabelecem possibilidades de realização do controle social.

Refletir sobre a importância dos espaços de controle social para a discussão do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) exige compreender que participar é estar presente, com direito a voz e/ou voto, sobretudo na gestão das políticas públicas que atendam a criança e o adolescente.

Na Constituição Federal, de 1988, se desenha uma nova configuração na gestão das políticas públicas, pois se institucionalizam mecanismos de participação e representação, como o exercício do controle social. “Através do controle social almeja-se possibilitar o envolvimento da sociedade nos assuntos de Estado, tornando o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa, democratizando-se a gestão das políticas sociais” (PARANÁ, 2021, p. 10).

¹ PARANÁ, Ministério Público. Orientações sobre o controle social: princípios e diretrizes para a atuação do MPPR no fortalecimento das instâncias de controle social. 2021. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/Image/manuais/Cartilhas/cartilha_Orientacoes_sobre_o_Controlo_Social_02.pdf>. Acessado em: 13.04.22.

Na área da política da criança e do adolescente, esse movimento também foi ganhando força a partir desse contexto histórico. A Constituição Federal, no seu art. 204, estabelece como uma das suas diretrizes a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis da federação. O acesso à informação também é uma garantia constitucional prevista no art. 5º.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, no seu art. 48º, prevê que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, com ampla divulgação, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Ainda sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, na sua nova Redação dada pela Lei Complementar nº 156 de 2016, no art. 48, inciso I, há incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

São inúmeros elementos jurídicos normativos que fazem do controle social um mecanismo privilegiado para a consolidação de políticas públicas no atendimento integral de crianças e adolescentes no cenário brasileiro. Contudo, para o efetivo exercício do controle social, é fundamental o acesso à informação, tanto na sua dimensão quantitativa como qualitativa.

Para compreender mais, indicamos a live: “Os espaços de controle social como protagonistas na elaboração do Orçamento Criança (OCA)”, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=43lltiBMAvE&t=193s>

2. Estrutura das Políticas Públicas

Não é possível falar sobre a concretização de direitos sem sua necessária conexão com a oferta de políticas públicas, pois o Estado brasileiro é o principal responsável por sua execução. Em síntese, podemos concluir que “política pública é a soma das escolhas governamentais traduzidas em ações e deliberações do governo orientadas para solução de problemas que ocorrem na sociedade” (CEARÁ, 2021, p. 4)².

Nesse sentido, compreender a estrutura de uma política pública, a partir de uma caracterização geral, exige a apresentação de algumas de suas diretrizes:

- a) está sob a responsabilidade de uma autoridade pública;
- b) o desenho constitucional exige o controle social da sociedade civil organizada, por meio dos Conselhos;

² CEARÁ. Proteção Social: Programa Integrado de Educomunicação: direitos humanos, cidadania e políticas públicas. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2021.

- c) é o lugar de materialização dos direitos;
- d) tem o objetivo de atender interesses comuns da sociedade e satisfazer, sobretudo, necessidades humanas;
- e) exige financiamento para garantir sua oferta, a partir dos aspectos jurídicos e normativos que orientam sua execução.

A política pública apresenta um ciclo de vida que se inicia com um problema individual, que poderá vir a ser um problema social. Esse problema social se tornará um problema público quando ingressar na agenda política (CEARÁ, 2021).

O Ciclo das Políticas Públicas é segmentado, por esse entendimento, em sete fases distintas: entrada do problema na agenda pública, estruturação do problema, conjunto das soluções possíveis, análise dos pontos positivos e negativos das soluções, tomada de decisão, implementação e avaliação (CEARÁ, 2021, 14).

As políticas públicas mais consolidadas no Estado brasileiro, geralmente, são as consideradas sociais, como educação, saúde, assistência social e previdência social. Elas contam com sistemas públicos; exigem seu planejamento, por meio dos seus planos municipais/estaduais/nacionais; são deliberadas no bojo da esfera do controle social; e, por fim, possuem fundos para alocação de recursos públicos, pois nenhuma política pública se materializa sem financiamento.

O grande desafio no ciclo de vida da política pública está no seu processo de monitoramento e avaliação e na necessidade de seus planejamentos, realizados através de Planos municipais/estaduais/nacionais, ou seja, suas ferramentas de gestão da política dialogarem com os instrumentos de gestão pública orçamentária, como vamos destacar no item a seguir.

Para compreender mais sobre o assunto, indicamos a live promovida pelo Projeto OCA disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qjSB53plfH4&list=PLpRXlsTZQGoxIrpPyxD-Nl4KNvljAlvoj&index=2>

3. Ciclo Orçamentário - PPA, LDO e LOA

O ciclo orçamentário é o período em que se desenvolvem as atividades relacionadas ao orçamento público, e existe com o propósito de atender aos anseios sociais por políticas públicas que resolvem os problemas sociais identificados. É composto por quatro etapas:

1. Elaboração;
2. Discussão, Votação e Aprovação;

3. Execução Orçamentária e Financeira;
4. Controle e Avaliação.

A **elaboração** consiste na etapa do planejamento do orçamento de um município, estado ou da União. Nessa etapa, devem ser considerados os planos setoriais, nacionais, regionais, deliberações das conferências, escuta da sociedade por meio de audiências públicas, conselhos de direitos e fundos públicos.

Nesse planejamento, devem ser considerados também os dados estatísticos, indicadores para avaliação da situação e de impactos passados por meio de estudos e consultas. Cabe ao governo, nessa etapa, mobilizar os recursos necessários e formular a proposta de orçamento, traduzindo seus compromissos em planos concretos, com os resultados a serem alcançados. A proposta do orçamento precisa permitir comparações e monitoramento, utilizando sistemas de classificação orçamentária, com informações que possam ser desagregadas e identificadas às alocações direcionadas direta e indiretamente a determinada política.

Na área da assistência social, a participação da sociedade na elaboração das políticas está prevista na Constituição Federal de 1988:

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

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Além disso, o artigo 48 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), incentiva a realização de audiências públicas na fase de elaboração dos planos e orçamentos, bem como na fase de tramitação dos respectivos projetos de lei no Poder Legislativo.

Art. 48. I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

Na **discussão, votação e aprovação** os legisladores examinam na casa legislativa as propostas encaminhadas pelo poder executivo. É uma etapa de análise que dispõe de tempo, recursos e autonomia para examinar e para esclarecer as implicações das dotações orçamentárias, realizar audiências com as partes interessadas – incluindo a sociedade civil – para sugestão de alterações. Além disso, há a possibilidade da elaboração das emendas parlamentares. O orçamento aprovado deve possibilitar o acompanhamento de sua implementação.

Na etapa de **execução** orçamentária e financeira, é importante que os mecanismos de controle e sistemas de finanças sejam transparentes, por meio dos portais da transparência, 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. Os relatórios de prestação de contas devem ser publicados regularmente e devem ser realizadas audiências públicas 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 prestação de contas aos conselhos de direitos e de estabelecer mecanismos que permitam à sociedade civil monitorar os resultados das contas públicas.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O **Controle e Avaliação** permite assegurar a aplicação dos recursos pelos poderes de acordo com leis orçamentárias aprovadas. O controle pode ser realizado de maneira interna ou externa, através do poder legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

3.1 Instrumentos de planejamento e orçamento

Os instrumentos de planejamento e orçamento, segundo a Constituição Federal de 1988 são: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional 109, de 2021).

O **Plano Plurianual - PPA** é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um prazo de quatro anos, é estabelecido um planejamento de médio prazo para a União, o estado ou o município.

Analisar os dados situacionais da educação, saúde, assistência e segurança pública é imprescindível para verificar se as escolhas do gestor no projeto do PPA estão considerando a **prioridade absoluta** da infância, levando em consideração os dados da realidade local.

Por exemplo, ao analisar os dados sobre a infância e adolescência, a sociedade civil qualifica seus argumentos para solicitar ao gestor a inclusão de determinado programa ou meta no PPA.

É imprescindível que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente realize reuniões para que as ações e metas dos Planos Decenais da Criança e do Adolescente, da Primeira Infância, da Socioeducação e de todos os demais planos de direito existentes sejam contempladas no PPA.

Considerando que é o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente quem delibera a política pública infantojuvenil e controla as ações do gestor nesta área, sem dúvida alguma é o Conselho de Direitos o local de discussão do monitoramento e avaliação das políticas públicas já existentes, o local de discussão das urgências e necessidades do Município e o local de análise do diagnóstico das políticas públicas para a qualificação das leis orçamentárias.

Um bom PPA, elaborado com base em diagnóstico adequado, em qualificada discussão das políticas públicas, assegurará quatro anos de boas e necessárias ações em prol da infância e juventude no Município, assegurará prioridades em quatro LDOs e a destinação adequada de recursos em quatro Leis Orçamentárias Anuais - LOAs.

Se a criação ou ampliação de programas e projetos da área da infância e adolescência não constar nas peças orçamentárias, pouca efetividade terá para a realização de políticas públicas, já que a lei veda o início de programas ou a ampliação de gastos sem previsão orçamentária anterior.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO** traz as diretrizes orçamentárias para o próximo ano e é elaborado anualmente:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Já a Lei Orçamentária Anual - LOA estima a previsão de receitas, fixa as despesas para o próximo ano e é elaborada anualmente.

Art. 165 - § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

4. Passo a passo para o monitoramento e controle social nos municípios

4.1. Sistematização dos dados das políticas públicas já existentes e da execução orçamentária dos anos anteriores.

A sistematização das informações permitirá identificar, por meio de análises, se as políticas públicas infantojuvenis foram ou não tratadas com a prioridade absoluta determinada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Sugere-se para esse levantamento, a consulta aos dados disponíveis no site do CADÊ PARANÁ (www.cadeparana.org.br) e ao Orçamento Criança e Adolescente (<http://www.cadeparana.org.br/orcamento-publico/>) com a finalidade de verificar a execução orçamentária do Município nos últimos anos, especialmente das áreas da educação, saúde e assistência social.

4.2. Levantamento de informações sobre as políticas públicas existentes e urgentes no Município, em parceria do Conselho Tutelar, Conselhos da

Criança e do Adolescente, da Assistência Social, de Saúde e de Educação.

Importante aqui verificar se todas as políticas públicas infantojuvenis necessárias no Município estão contempladas no Projeto de PPA, bem como se todas as políticas públicas de execução obrigatória estão previstas.

Como exemplo, pode-se identificar que o Município possui falta de vagas na educação infantil, política pública de execução obrigatória pelo Município. Não havendo previsão no projeto de PPA de ampliação de vagas, é necessária uma discussão no Conselho de Direitos e junto ao gestor público para que tal política pública seja devidamente contemplada no PPA.

A criação ou ampliação da política pública deve estar contemplada no PPA para que posteriormente possa ser incluída como prioridade na LDO e, depois, receba recursos públicos na LOA, materializando assim recursos para a implementação da política e a garantia do direito.

4.3. Identificar se as ações e metas previstas nos Planos Decenais da infância estão contempladas no PPA.

Assim como na área da educação se tem o Plano Nacional de Educação, aprovado por lei federal, na área da infância há outros planos que, apesar de não previstos em lei, consubstanciam as metas e ações deliberadas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Portanto, o Plano da Primeira Infância, o Plano Decenal da Criança e do Adolescente e o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo existentes no município devem encontrar suas metas e ações correspondentes nos projetos de Plano Plurianual.

4.4. Identificação de informações sobre a execução das políticas públicas da infância e juventude previstas no PPA anterior.

Se o Município já tiver implementado a metodologia OCA, será muito mais fácil visualizar todos os programas e ações exclusivas e não exclusivas para a infância e juventude. Caso o Município não tenha essa ferramenta de transparência implementada, será preciso verificar em cada uma das secretarias municipais as ações e programas destinados ao público infantojuvenil.

4.5. Analisar se os programas e ações do PPA possuem os atributos orçamentários necessários.

O Brasil adotou o orçamento-programa, que integra o planejamento e o orçamento público, demonstrando a necessidade de planejar as ações, antes da execução orçamentária.

No Brasil o orçamento-programa foi instituído a partir do Decreto-Lei nº 200/67,

que consagrou as funções de planejamento e orçamento público. Tem-se, segundo a norma, uma classificação de despesas, que inclui uma série de funções de Estado, desdobradas em programas de governo. Os programas se dividem em subprogramas e os subprogramas em projetos e atividades

Assim, no PPA as ações devem ser estruturadas a partir de produtos, unidades de medida, metas físicas e metas financeiras.

Essas metas devem estar claras no PPA, uma vez que metas abertas, imprecisas, impedem o monitoramento e a avaliação, dificultando a fiscalização.

Deve-se comparar o que foi efetivamente executado com o que foi planejado, buscando verificar se na área da infância não se tem uma sucessão de metas não cumpridas, de recursos não aplicados.

Comum é a previsão de metas físicas grandiosas, como por exemplo a construção de 10 escolas de ensino fundamental, mas com metas financeiras ínfimas, tornando aquela previsão inexecutável.

Se o Plano Plurianual (PPA) é a lei orçamentária que estabelece o planejamento estratégico do governo de médio prazo, influenciando as demais leis orçamentárias, deve ele prever em suas diretrizes as metas e ações previstas nos planos decenais da infância.

5. Metodologia orçamento criança e adolescente (OCA)

Conforme o Manual de Orientações sobre Orçamentos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional do Ministério Público (https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CIJ/2020/Orienta%C3%A7%C3%B5es_sobre_or%C3%A7amento_e_fundos.pdf), para dar cumprimento à Convenção dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) e efetivar as previsões da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no que se refere à privilegiada destinação de recursos para a infância e juventude, faz-se necessário identificar o montante de recursos públicos destinados à criança e ao adolescente em cada uma das peças orçamentárias.

É também de suma importância mapear o orçamento público executado para a criança e o adolescente para além da previsão dos valores orçamentários. Se a tarefa de acompanhar o ciclo orçamentário já não é fácil, ainda mais complexa é a tarefa de fiscalizar a execução orçamentária. A garantia da prioridade absoluta, prevista na Constituição Federal e no ECA, só se efetivará se os recursos previstos forem executados e pagos. O que se identifica é a previsão dos recursos nas peças orçamentárias, mas na realidade a execução é baixa, sendo muitas vezes o montante remanejado para outras finalidades ou contingenciado.

O **Orçamento Criança e Adolescente (OCA)** surge no intuito de proporcionar uma melhor compreensão e transparência, para que a apuração, análise e monitoramento sejam realizados. A partir do OCA, por meio da seleção de informações orçamentárias, é possível identificar o gasto efetivamente realizado para políticas públicas em prol de meninas e meninos.

Assim, pode-se dizer que o OCA consiste em um agrupamento de ações e despesas previstas nas peças orçamentárias destinadas à criança, ao adolescente e suas famílias em diversas áreas, como assistência social, saúde e educação. Para facilitar o monitoramento, é recomendado que o OCA seja demonstrado de forma transparente nas leis orçamentárias, como um anexo temático.

A metodologia desenvolvida pelo grupo de trabalho foi construída com base na adaptação da metodologia denominada De Olho no Orçamento Criança, iniciativa do Programa Prefeito Amigo da Criança, da Fundação Abrinq, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)³ e na leitura da classificação orçamentária prevista na Portaria nº42/1999, do Ministério de Orçamento e Gestão⁴, que prevê a discriminação da despesa por funções e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais.

A partir desta conceitualização, foi possível desagregar, classificar e consolidar a informação sobre a despesa orçamentária municipal destinada para crianças e adolescentes a partir da função e subfunção, cujos códigos são padronizados para todo o território nacional.

É importante considerar que, para apurar com maior detalhamento o valor orçado destinado à infância e adolescência em determinado município, será necessário ampliar a leitura a partir da subfunção, seguindo a ordem programa e projeto-atividade.

Além disso, foi necessária a classificação para organizar e identificar o recurso público destinado a crianças e adolescentes, trazendo uma adaptação da metodologia “De olho no Orçamento Criança”: a primeira classificação trata do orçamento exclusivo, que são ações voltadas diretamente para promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente e quanto é o seu valor direcionado, a segunda trata do orçamento não exclusivo, que tratam de ações que beneficiam indiretamente a promoção e proteção dos direitos, a terceira prevê a demonstração dos valores destinados a infraestrutura e que também beneficiam indiretamente crianças e adolescente e, quarta, a categoria do não se aplica, que trata de ações que não correspondem à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes:

- 1. Orçamento Exclusivo (EX):** orçamento público que beneficia diretamente a menores de 18 anos, a partir de funções e subfunções orçamentárias, e

³ https://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf

⁴ http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view

contempla programas e iniciativas que têm clara repercussão sobre o bem-estar de crianças e adolescentes.

2. **Orçamento Não Exclusivo (NE):** orçamento público destinado a crianças e adolescentes por meio de funções e subfunções orçamentárias e que prevê programas e iniciativas que beneficiam um grupo populacional mais amplo, mas que indiretamente afetam a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.
3. **Orçamento Não Exclusivo Infraestrutura (NEi):** orçamento público destinado a crianças e adolescentes por meio de funções e subfunções orçamentárias que prevê programas e iniciativas de infraestrutura urbana/rural que beneficiam toda a população, mas que indiretamente afetam a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.
4. **Orçamento Não se Aplica (NA):** orçamento público que não contempla ações diretas ou indiretas relacionadas à promoção e proteção da infância e adolescência.

Para determinar o valor do orçamento não exclusivo (NE e NEi), aplicou-se o índice percentual da proporção de crianças e adolescentes residentes em determinado Município.

A classificação do Orçamento Exclusivo (EX), Não Exclusivo (NE), Não Exclusivo Infraestrutura (NEi) foi realizada conforme a tabela de função e subfunção orçamentária abaixo, adaptada da publicação “De olho no Orçamento Criança”: Atuando para priorizar a Criança e o Adolescente no Orçamento Público (Quadro).

Quadro da classificação padrão para a metodologia

Quadro 2 – Classificação de Funções e Subfunções Orçamentárias		
Função	Subfunção	OCA
10 - Saúde	301 - Atenção Básica	NE
	302 - Assistência Hospitalar Ambulatorial	NE
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico	NE
	304 - Vigilância Sanitária	NE
	305 - Vigilância Epidemiológica	NE
	306 - Alimentação e Nutrição	NE
	571 - Desenvolvimento Científico	NE
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	NE
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	NE
	121 - Planejamento e Orçamento	NE
	122 - Administração Geral	NE
	123 - Administração Financeira	NE
	124 - Controle Interno	NE

Função	Subfunção	OCA
10 - Saúde	126 - Tecnologia da Informação	NE
	128 - Formação de Recursos Humanos	NE
	131 - Comunicação Social	NE
16 - Habitação	481 - Habitação Rural	NEi
	482 - Habitação Urbana	NEi
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural	NEi
	512 - Saneamento Básico Urbano	NEi
	451 - Infraestrutura Urbana	NEi
	452 - Serviços Urbanos	NEi
12 - Educação	126 - Tecnologia da Informação	EX
	361 - Ensino Fundamental	EX
	362 - Ensino Médio	EX
	363 - Ensino Profissional	EX
	365 - Educação Infantil	EX
	366 - Educação de Jovens e Adultos	EX
	367 - Educação Especial	EX
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	EX
	423 - Assistência aos Povos Indígenas	EX
	785 - Transportes Especiais	EX
	128 - Formação de Recursos Humanos	EX
	306 - Alimentação e Nutrição	EX
	571 - Desenvolvimento Científico	NE
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	NE
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	NE
	121 - Planejamento e Orçamento	NE
	122 - Administração Geral	NE
123 - Administração Financeira	NE	
124 - Controle Interno	NE	
131 - Comunicação Social	NE	
13 - Cultura	392 - Difusão Cultural	NE
27 - Desporto e Lazer	812 - Desporto Comunitário	NE
	813 - Lazer	NE
08 - Assistência Social	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	EX
	244 - Assistência Comunitária	NE
	363 - Ensino Profissional	NE
	333 - Empregabilidade	NE
	334 - Fomento ao Trabalho	NE
	845 - Transferências	NE
	423 - Assistência aos Povos Indígenas	NE
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência	NE
	571 - Desenvolvimento Científico	NE
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	NE
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	NE
	121 - Planejamento e Orçamento	NE
122 - Administração Geral	NE	

Função	Subfunção	OCA
08 - Assistência Social	123 - Administração Financeira	NE
	124 - Controle Interno	NE
	126 - Tecnologia da Informação	NE
	128 - Formação de Recursos Humanos	NE
	131 - Comunicação Social	NE
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social	NE
	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	NE
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	EX
	423 - Assistência aos Povos Indígenas	NE
	845 - Transferências	NE
	846 - Outros Encargos Especiais	NE
	813 - Lazer	NE

Fonte: GT OCA MPPR/CMDI

Para a elaboração do OCA, é imprescindível a participação da sociedade civil, dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que devem debater as reais necessidades e prioridades da política pública infantojuvenil, antes mesmo da construção das leis orçamentárias.

Conforme o Manual de Orientações sobre Orçamentos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP:

De fato, quando o Conselho Municipal, Estadual ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente elabora o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, o Plano Decenal de Convivência Familiar e Comunitária, está estabelecendo as ações prioritárias para implementação nos próximos dez anos das políticas públicas em prol de crianças e adolescentes. Nesse momento, além de estabelecer a política pública da infância e juventude, direciona, mesmo que indiretamente, recursos públicos, já que é necessária a previsão desses recursos para a implementação das políticas previstas em seus planos.

Além disso, como os planos têm duração de dez anos, orientam mais de um gestor, mais de um plano plurianual, mais de uma lei de diretrizes orçamentárias, mais de uma lei orçamentária.

Para a adequada construção de um orçamento criança, é importante pensar nas políticas da infância em todo o ciclo orçamentário.

Saliente-se que, para apurar adequadamente o orçamento destinado à criança e ao adolescente, é necessário aplicar a metodologia OCA, ferramenta que, conforme mencionado acima, possibilita o mapeamento, análise e monitoramento dos recursos destinados a esse público.

Ainda, de acordo com o Manual de Orientações sobre Orçamentos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP:

Esclarece-se que a apuração do OCA poderá ser feita a partir da base orçamento anual, quando é necessário ter em mãos a LOA, publicada antes do início do exercício, e nele analisar os anexos onde constam discriminadamente as despesas de cada órgão da administração com as respectivas ações (projetos, atividades) e a previsão de gastos por grupo de despesa, cuja ação está acompanhada de sua classificação funcional-programática. É a interpretação dessa codificação que permitirá selecionar as ações e despesas que constarão do Orçamento Criança e Adolescente.

Mas também pode-se apurar o OCA a partir dos dados da execução orçamentária, sendo necessário dispor do Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD) que traga a discriminação de projetos/atividades com a classificação funcional-programática, como também dados referentes às despesas já liquidadas no período que se deseja analisar.

Na organização do OCA e em sua definição, é necessário identificar não apenas a função e a subfunção, mas também o programa, os projetos e as atividades em que o recurso será previsto, relacionando com as políticas públicas e áreas de promoção e proteção da infância e adolescência.

Para a definição do OCA, é necessário observar se a ação ou despesa é destinada exclusivamente para criança e adolescente, não destinada exclusivamente ou se não se trata de recurso que atinge o público infantojuvenil. As despesas com recursos humanos, com custeio e manutenção de equipamentos destinados a programas e projetos que beneficiem crianças e adolescentes também poderão ser quantificados como recursos OCA, sendo necessário analisar se são ações exclusivas ou não exclusivas para a infância e juventude.

Além dessas classificações, poderão existir outras, como gastos com infraestrutura.

Quando as despesas forem exclusivas para crianças e adolescentes, o valor deverá ser totalmente quantificado como OCA. No entanto, quando de ações ou despesas não exclusivas, é necessário a definição de critérios ponderadores percentuais para estabelecer o real valor a ser considerado como OCA, por exemplo: a população de crianças e adolescentes no território, número de atendimentos em determinada área ou política pública, como matrícula escolar e vacinação.

6. Monitoramento e Avaliação do Orçamento Criança e Adolescente (painel OCA)

Conhecer e acompanhar o orçamento público é uma importante estratégia para o controle social no que diz respeito à efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Com o adequado monitoramento e avaliação, é possível analisar como tem sido assegurado o princípio da prioridade absoluta na destinação dos recursos públicos e na sua execução.

Assim que definido o Orçamento Criança e Adolescente, é de suma importância o monitoramento e a avaliação da execução dos recursos, bem como a transparência na divulgação dos dados, proporcionando o adequado controle social. Se monitorar é acompanhar a execução dos recursos, a avaliação é o momento para analisar a eficiência, eficácia e efetividade do gasto público, a fim de identificar se esses recursos foram capazes de impactar na condição de vida de crianças e adolescentes.

O monitoramento e avaliação podem ser realizados de diferentes formas. Pensando nisso, para dar transparência e possibilitar o controle social, o Ministério Público do Paraná e o Centro Marista de Defesa da Infância, após definir a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente, desenvolveu o painel OCA, demonstrado a seguir:



O painel OCA⁵ demonstra os orçamentos dos 399 municípios do estado do Paraná e identifica o quanto foi orçado e executado para criança e adolescente para o município selecionado.

Pode-se também avaliar a evolução do Orçamento Criança e Adolescente ao longo dos anos, comparando os impactos do maior ou menor investimento público na qualidade de vida de crianças e adolescentes ou, ainda, comparar a evolução do Orçamento Criança e Adolescente per capita daquele determinado Município.

Ainda pelo painel, é possível a identificação da despesa pelas áreas temáticas, função, subfunção e conforme a classificação do OCA.



⁵ <http://www.cadeparana.org.br/orcamento-publico/>

É importante destacar que no Paraná, desde 2009, há em vigor a Instrução Normativa 36/09, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com “a finalidade de dotar as disposições funcionais e programáticas das leis orçamentárias, em forma operacional que permita a aferição, no âmbito da execução das políticas públicas municipais, do efetivo cumprimento do princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, estabelecido no art. 227 da Constituição Federal e parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990”.

O referido documento prevê que os recursos a serem utilizados na execução de políticas públicas para o atendimento de crianças e adolescentes deverão ser demonstrados em Relatórios de Gestão, com avaliação quantitativa e qualitativa da execução orçamentária, com base no estabelecido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.

Não se pode esquecer que o resultado do monitoramento e avaliação do OCA deve ser apreciado pelos Conselhos de Direitos, para identificar falhas e propor melhorias para políticas públicas infantojuvenis. Além disso, é importante que as informações sejam disponibilizadas à sociedade, para o controle social.

Implementado ou não o Orçamento Criança e Adolescente no Município, ressalte-se o importante papel do controle social exercido pela sociedade civil, Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente fomentando as discussões do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e também do Ministério Público como um importante ator na fiscalização.

7. Leitura básica das peças orçamentárias

Conforme anteriormente exposto, por determinação constitucional, o orçamento público brasileiro é considerado um instrumento de planejamento orçamentário “multidocumental”, uma vez que todos os entes federados são obrigados à elaboração de três leis de natureza orçamentária, sendo elas:

A Lei do PPA (Plano Plurianual);

A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias); e

A LOA (Lei Orçamentária Anual)

Além das mais diversas normas legais e constitucionais, a análise do orçamento público brasileiro tem por base o respeito à legislação infralegal. Deste modo, como importantes instrumentos norteadores das peças orçamentárias podem ser citados:

- a. A Constituição Republicana de 1988;
- b. A Lei Federal nº 4.320/1964, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- c. A Lei Complementar nº 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, além de dar outras providências;
- d. O Decreto-Lei nº 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, dando outras providências;
- e. A Portaria Interministerial Federal nº 42/1999, que atualizou a discriminação das despesas públicas orçamentárias por funções, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, além de dar outras providências;
- f. A Portaria Interministerial Federal nº 163/2001, que dispôs sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dando outras providências.

Como elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, tem-se o programa de trabalho do governo, que é executado através de ações de natureza orçamentária, sendo estas subdivididas em projetos, atividades e operações especiais.

Nos Municípios paranaenses, as informações de natureza orçamentária geralmente seguem a seguinte estrutura:

Classificação Institucional (Órgão e Unidade Orçamentária)	Numeração não padronizada	Unidade Orçamentária (cinco dígitos)
Classificação Funcional	Numeração padronizada pela Portaria nº 42/1999	Função (dois dígitos)
		Subfunção (três dígitos)
Classificação Programática	Numeração não padronizada, embora os projetos geralmente iniciem com números, ímpares (1, 3, 5 e 7), e as atividades com números pares (2, 4, 6)	Programa (quatro dígitos)
		Ação (Projeto, Atividade) (quatro dígitos)

Classificação Quanto à Natureza da Despesa (C.G.MM.EE.DD)		Categoria Econômica (3-Corrente; 4- De Capital) (um dígito)
Grupo de Natureza de Despesa	Classificação Padronizada para União, Estados, Distrito Federal e Municípios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pessoal e Encargos Sociais 2. Juros e Encargos da Dívida 3. Outras Despesas Correntes 4. Investimentos 5. Inversões Financeiras 6. Amortização da Dívida (um dígito)
Modalidade de Aplicação		<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 50 – Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos 90 - Aplicação Direta 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social <p>(dois dígitos)</p>
Elemento de Despesas	Classificação Padronizada para União, Estados, Distrito Federal e Municípios	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas, Pessoal Civil 13 – Obrigações Patronais 14 – Diárias – Civil 16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil 30 – Material de Consumo 32 – Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita 33 – Passagens e Despesas com Locomoção 34 – Outras Despesas com Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física 37 – Locação de Mão-de-Obra 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica 41 – Contribuições 42 – Auxílios 43 – Subvenções Sociais 51 – Obras e Instalações 52 – Equipamentos e Material Permanente 61 – Aquisição de Imóveis <p>(dois dígitos)</p>
Desdobramento do Elemento de Despesa	Classificação Utilizada por cada ente para atender às suas peculiaridades, sendo que os Municípios Paranaenses utilizam uma classificação padronizada pelo TCE/PR	<p>O desdobramento é utilizado, por exemplo na classificação de despesas que permitam uma análise mais efetiva do item da despesa. Deste modo, tem-se o exemplo de material de consumo, elemento 30, que pode conter subelementos, como</p> <ul style="list-style-type: none"> 01 – Combustível e Lubrificantes; 07 – Gêneros de Alimentação
Classificação por Fonte de Recursos	Padronizada para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a partir do ano de 2023	Subdivide as fontes de recursos que são livres, daquelas referentes aos recursos cuja arrecadação possui destinação específica, como os gastos com saúde, educação e assistência social

8. Considerações e estratégias de fortalecimento do controle social

O controle social é indispensável no monitoramento de todo o ciclo orçamentário, para que as políticas públicas em prol de crianças e adolescentes sejam de fato priorizadas e implementadas, pois, segundo a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente da ONU, ratificada pelo Brasil, devem ser alocados o máximo de recursos possíveis para a implementação dos direitos dessa parcela da população.

Com isso, os conselhos de direitos, conselho tutelar e a sociedade civil devem participar ativamente na discussão e elaboração do Plano Plurianual, para que as ações previstas no plano decenal estejam contempladas na peça orçamentária dos respectivos órgãos e secretarias responsáveis.

Salienta-se que, como a política infantojuvenil é transversal e está disposta em ações de diversos órgãos e secretarias, o Plano Plurianual (PPA) deve contemplar as metas e ações previstas a esse público em todos órgãos e secretarias afetas, e não somente nos Fundos para Infância e Adolescência (FIA).

Ainda, para além do PPA, o controle social também deve ser realizado no acompanhamento da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pois é a lei que estabelece as prioridades dentre as metas do PPA que comporão a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por fim, o controle social deverá ser exercido, também, quando da elaboração da LOA, lei que estima receitas e prevê as despesas anuais para cada meta e ação em dotação orçamentária específica. A prioridade absoluta deverá ser identificada em cada uma das peças que compõem o ciclo orçamentário.

Sendo assim, a ativa participação da sociedade civil, conselhos tutelares e conselhos de direitos nas audiências públicas, discussões, ampliação do conhecimento e acompanhamento do ciclo orçamentário fortalece o exercício do controle social do orçamento público. Somente conhecendo e participando será possível exigir que as políticas voltadas para crianças e adolescentes sejam contempladas na alocação de recursos públicos.

EQUIPE DO PROJETO

Gerência

Bárbara Pimpão – Centro Marista de Defesa da Infância - CMDI

Márcio Teixeira dos Santos – Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR/CAOPCAE

Coordenação

Danielle Cavali Tuoto – Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR/CAOPCAE

Débora Cristina dos Reis Costa – Centro Marista de Defesa da Infância - CMDI

Equipe do Projeto 2022

Alexandre Pedrozo – MPPR/SUBPLAN

Claudio Tavares – MPPR/SUBPLAN

Denise Colin – MPPR/ Diretoria de Planejamento/SUBPLAN

Elaine Beatriz Sartori – MPPR/CAOPCAE

Gabriella Mariano Munhoz Zeneratti - MPPR/CAEX/Nate/4ª URATE Pato Branco

Marcelo Koaloski da Silveira - MPPR/CAEX

Milena Alves - Centro Marista de Defesa da Infância - CMDI

Paulo Jhonny S. da C. Rosa – MPPR – NI/CAEX

Rafaela Margonar Moreira - MPPR/CAEX/Nate/18ª URATE Arapongas



OCA

Orçamento Criança e Adolescente

MPPR

Ministério Público do Paraná



CENTRO DE
DEFESA DA INFÂNCIA

GRUPO MARISTA