Realização:

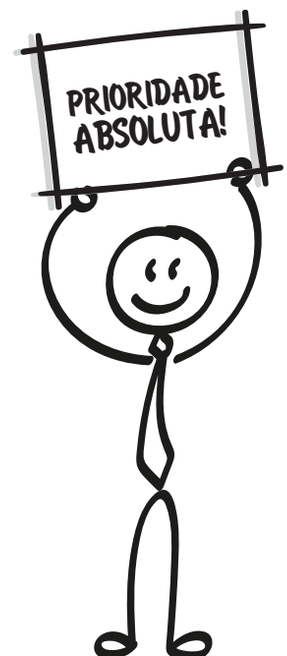
CEDECA
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
C E A R A

NOTA TÉCNICA ESPECIAL: a prioridade absoluta na execução orçamentária do município de Fortaleza

Apresente nota técnica tem por objetivo dar visibilidade à execução do orçamento público municipal em relação às políticas públicas direcionadas à crianças e adolescentes de Fortaleza. Busca-se verificar como, e se, a garantia da prioridade absoluta na destinação e execução dos recursos públicos está sendo efetivada para as políticas municipais voltadas à proteção, promoção e garantia dos direitos infantojuvenis. Acredita-se que para se avançar no fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos, é imprescindível à sociedade civil apropriar-se de todos os instrumentos capazes de revelar quais são os reais obstáculos e os desafios à concretização dos direitos humanos desse público.

Conhecer e monitorar o orçamento público consiste em um importante instrumento para essa tarefa. O orçamento é um processo de planejamento contínuo e dinâmico do qual o Estado se utiliza para delinear e executar seus planos e programas de trabalho[1]. Pretende-se, aqui, compreender o comportamento da execução dos programas e ações municipais relacionadas à promoção e desenvolvimento da criança e do adolescente.

A análise está divida em cinco tópicos: em primeiro lugar, serão discutidas as reais implicações do princípio constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes, constante no caput do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, para o orçamento público. Em seguida, busca-se analisar se existe um padrão de investimento na área da infância pela atual gestão do Poder Executivo municipal, a partir do ano de 2013. Por meio de uma análise comparativa será possível identificar em que medida o Poder Público municipal vem (ou não) priorizando as funções de Estado mais sensíveis à promoção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes.



[1] Três leis constitucionais são essenciais para assegurar os direitos dos cidadãos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que define as metas, diretrizes e objetivos que o governo deseja alcançar num período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei que, além de estar em consonância com o PPA, estabelece as prioridades do Governo, bem como norteia a elaboração da Lei do Orçamento Anual. Esta, por sua vez, é a materialização das leis anteriores. É onde ocorre a previsão do dinheiro que o governo pretende arrecadar (receitas públicas) e dos gastos (despesas públicas). Ela conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade (art. 2º, caput, da Lei Nº 4.320).

Por último, serão analisados alguns dados da execução da Lei Orçamentária Anual, compreendendo o período de janeiro a agosto de 2015, e do Relatório Resumido do primeiro semestre de 2015, pois são instrumentos de transparência da gestão fiscal, nos termos do caput do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aos quais deve ser garantida ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A análise da execução orçamentária de 2015 do município de Fortaleza está concentrada nas atividades de quatro órgãos da prefeitura de Fortaleza, quais sejam: Fundação da Criança e Família Cidadã (FUNCI); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SDH); Fundo Municipal de Educação e Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por último, serão destacadas as principais dificuldades encontradas no âmbito da transparência pública, pois dados que deveriam estar disponíveis à consulta pública não foram disponibilizados.

A PRIORIDADE ABSOLUTA COMO PRESSUPOSTO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos. Essa afirmação baseia toda a normativa, internacional e nacional, acerca do status jurídico e social dessa parcela da população. A partir da **Doutrina da Proteção Integral**, a infância passa a ser entendida não como objeto de tutela, proteção ou controle estatal e familiar, mas como sujeitos de direitos e deveres, cuja condição peculiar de desenvolvimento justifica a necessidade de uma proteção especial.

A trajetória de universalização dos direitos humanos, a partir da década de 50, impulsionou um processo de reconhecimento da dignidade humana de crianças e adolescentes em âmbito internacional. A dimensão da dignidade humana de crianças e adolescentes passou a comportar novos e diferentes aspectos. O entendimento da infância e da adolescência como etapa na qual todos os seres humanos vivenciam uma condição peculiar em seus processos de desenvolvimento afetivo, intelectual, moral e valorativo se mostrou essencial para esse alcance. Ou seja, tratou-se de afirmar que a proteção da dignidade humana de crianças e adolescentes deveria, necessariamente, envolver uma série de novas e diferentes garantias, no intuito de se alcançar todas as demandas, tão complexas, relacionadas a essa fase peculiar de desenvolvimento pessoal.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, construída e aprovada no âmbito das Nações Unidas, em 1989, consubstancia esse novo paradigma, conhecido por Doutrina da Proteção Integral. No contexto interno, a Constituição Federal de 1988 reflete esse marco, ao identificar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes como direitos difusos[2], ou seja, são direitos de todos, sem distinção.

Os impactos legislativos e políticos, nesse aspecto, são inúmeros, em especial a partir da análise do orçamento público. A partir do estudo do orçamento público, pode-se analisar se o princípio da prioridade absoluta está sendo respeitado pela Administração, ou seja, se as políticas públicas necessárias para assegurar os direitos de crianças e adolescentes estão, de fato, recebendo tratamento prioritário por governos e prefeituras e é isso que pretendemos observar no texto que segue.

1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos

1959: Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente

1966: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

1988: Constituição Federal do Brasil

1989: Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

1990: Estatuto da Criança e do Adolescente

1993: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Sistema Único da Assistência Social (SUAS)

1996: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

2000: Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (atualizado em **2013**)

2001: Plano Nacional de Educação (PNE) (atualizado em **2014**)

2004: Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Prot. ao Trab. Adolescente (atualizado em **2011**)

2007: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

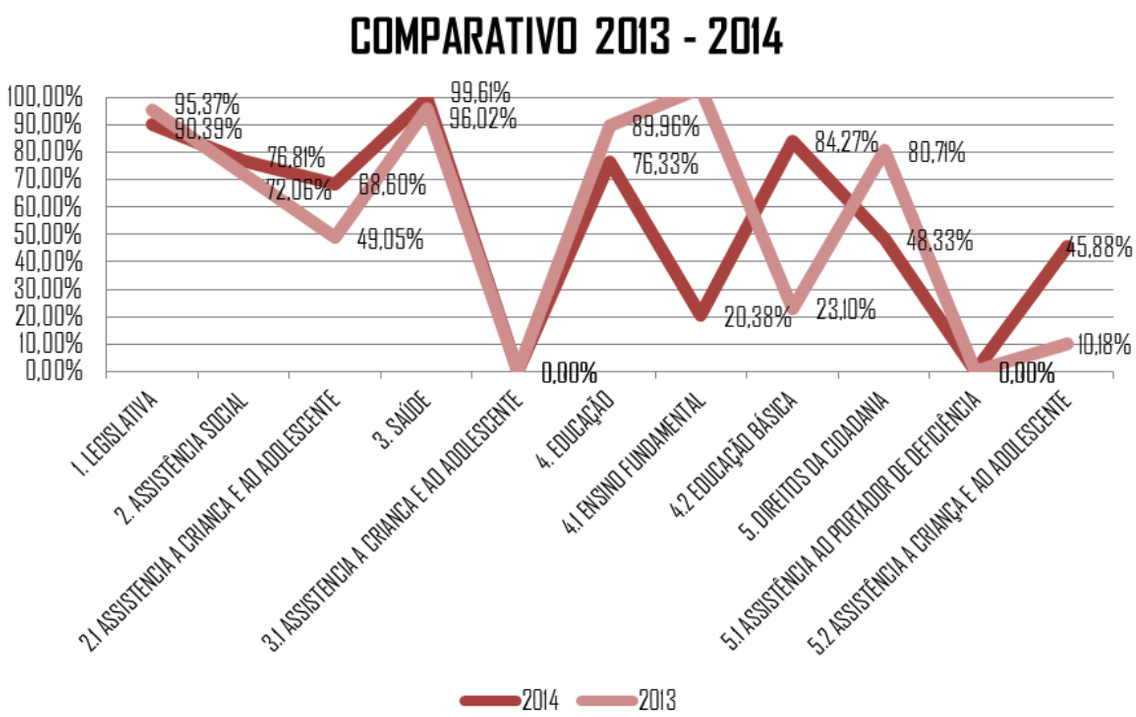
2012: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

[2] Direitos difusos são direitos comuns à coletividade, de interesse público. O direito ao meio ambiente saudável, por exemplo, consiste em um direito difuso, pois não existe um grupo específico de pessoas que constituem um vínculo, jurídico ou não, com o direito de viver em um meio ambiente não poluído. Ao mesmo tempo, a criança e o adolescente, por sua particular condição, possuem interesses difusos, que devem ser observados e garantidos por toda coletividade, conforme o disposto no artigo 208 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente: ensino obrigatório, saúde e prioridade no atendimento, assistência psicossocial, atendimento em creches e pré-escolas, acesso a material didático escolar, transporte, escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade, etc. Dessa forma, a atenção a esses direitos também se dá a partir dos mecanismos de fiscalização, pelos Representantes do Ministério Público da Infância e Juventude, com participação da sociedade, através dos Conselhos Tutelares, bem como pelos instrumentos judiciais.

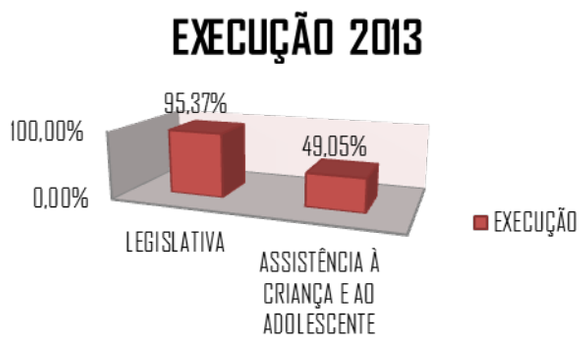
PRIORIDADE ABSOLUTA VERSUS DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE COMPARATIVA DOS ANOS DE 2013 E 2014

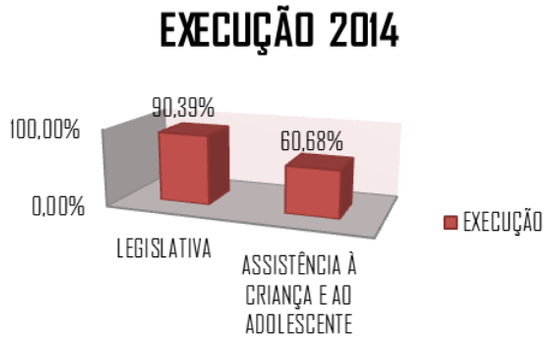
Para analisar se existe algum tipo de padrão de prioridades no investimento e na execução das funções e subfunções próprias às políticas públicas para infância, foi preciso comparar os gastos públicos nos anos de 2013 e 2014. Foram utilizadas para comparação, em especial, outras funções para as quais a Constituição Federal não destacou prioridade absoluta.

Em 2013, a função Legislativa, que no primeiro semestre desse mesmo ano apresentou execução de 54,73%, terminou o exercício com 95,37%. Em 2014, em consonância com a execução do ano anterior, evidenciou execução de 90,39%. Contrastando com a função Legislativa, a execução da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente revelou apenas 49,05% e 68,60% nos anos 2013 e 2014, respectivamente. **Assistência à Criança e ao Adolescente, subfunção da função "Direitos da Cidadania", notabilizou, no final de 2013, execução de 10,18%.** Já em 2014, o percentual de execução aumentou, perfazendo um total de 45,88%. Todavia, ainda aquém do esperado para o ano. O comportamento das demais funções e subfunções estão expostos no gráfico abaixo.



A função Legislativa apresentou, em 2013, dotação inicial no valor de R$ 125.765.590,00 e obteve execução de 95,37%. Já a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, correspondente à função Assistência Social, apresentou no mesmo ano, em comparação com a Legislativa, valor irrisório de 49,05%.





Em 2014, também se verificou a supremacia da execução da função Legislativa (90,39%) em detrimento da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (60,68%).

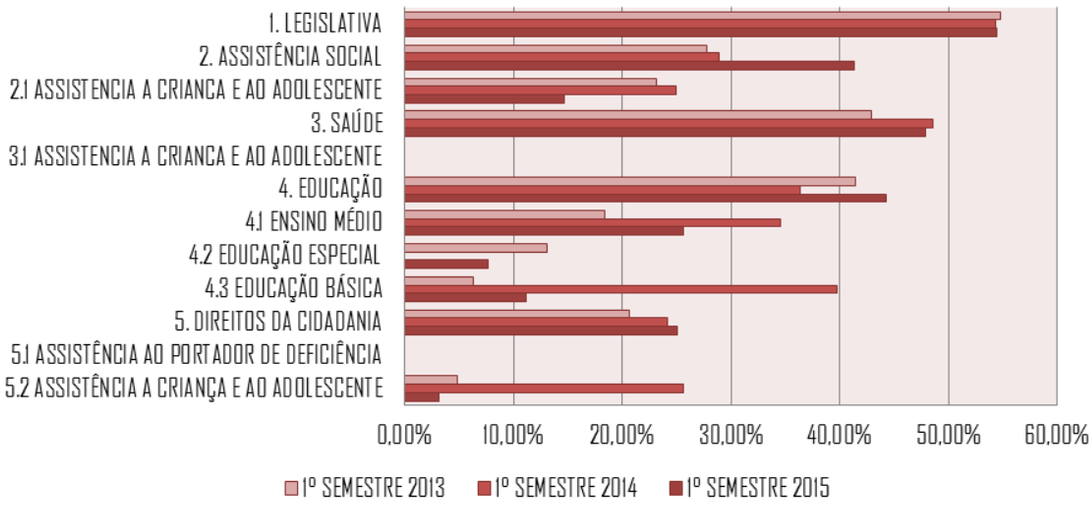
Nota-se, portanto, nos dois anos analisados, a deferência na execução da função Legislativa em detrimento de funções e subfunções inerentes ao bem estar das crianças e adolescentes.

ANÁLISE DOS RELATÓRIOS RESUMIDOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2015: EXPECTATIVAS E REALIDADE

O Relatório Resumido abrange todos os Poderes e o Ministério Público e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, nos termos do caput do art. 52, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). É composto, dentre outros, de demonstrativos da execução das despesas por função e subfunção estatal. A classificação funcional das despesas é formada por funções e subfunções e objetiva responder a seguinte indagação: "Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?". A seguir, os dados de 2013 e 2014 serão confrontados a informações referentes à execução do primeiro semestre do ano de 2015. Busca-se, com isso, analisar se a garantia de prioridade absoluta vem sendo conferida aos direitos de crianças e adolescentes na política orçamentária municipal.

A tabela a seguir apresenta a execução do primeiro semestre de 2015, de acordo com a análise dos Relatórios Resumidos.

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA JAN – AGO/2015			
DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO			
FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	**DOTAÇÃO INICIAL**	**DESPESAS EMPENHADAS NO SEMESTRE**	**%**
LEGISLATIVA	154.787.032,00	84.212.791,39	54,41%
SEGURANÇA PÚBLICA	146.158.001,00	58.935.940,42	40,32%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	89.245.742,00	36.847.887,73	41,29%
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	**17.535.202,00**	**2.582.348,97**	**14,73%**
SAÚDE	1.762.119.037,00	843.383.225,69	47,86%
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	**41.000,00**	**0,00**	**0%**
EDUCAÇÃO	1.170.571.393,00	517.791.036,68	44,23%
ENSINO FUNDAMENTAL	**721.329.729,00**	**357.017.132,72**	**49,49%**
ENSINO MÉDIO	**3.060.000,00**	**784.089,52**	**25,62%**
ENSINO PROFISSIONAL	**316.000,00**	**171.479,08**	**54,27%**
EDUCAÇÃO INFANTIL	**191.191.640,00**	**60.228.419,09**	**31,50%**
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	**5.734.775,00**	**4.560,00**	**0,08%**
EDUCAÇÃO ESPECIAL	**926.500,00**	**71.448,60**	**7,71%**
EDUCAÇÃO BÁSICA	**200.326.427,00**	**22.411.072,15**	**11,19%**
DIREITOS DA CIDADANIA	50.981.535,00	12.805.469,83	25,12%
ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	**784.000,00**	**0,00**	**0%**
ASSISTÊNCIA A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	**1.087.500,00**	**34.206,93**	**3,15%**



A função Assistência Social, cuja dotação inicial é R$ 89.245.742,00, apresentou uma média de execução orçamentária, nos três períodos analisados, de 41,29%. Todavia, a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, de dotação inicial no valor de R$ 17.535.202,00, evidenciou apenas 14,73% de execução. No primeiro semestre do exercício de 2013, a execução dessa subfunção foi apenas 23,12%. Já no primeiro semestre de 2014, com redução de R$ 11.979.866,00 dos recursos disponíveis para tal subfunção, houve 24,96% de execução. Percebe-se que nos três semestres analisados, as execuções permaneceram aquém do esperado, uma vez que o ideal seria que no meio do ano a execução aproximasse de 50%.

A assistência social consiste em importante direito fundamental, que juntamente com o direito à saúde e à previdência social deverá compor um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988. Enquanto função estatal, a assistência social volta-se essencialmente aos setores mais vulneráveis da população, dentre os quais se destacam crianças e adolescentes.

No que tange à saúde, destaca-se novamente a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, que apresentou 0% de execução, diante dos R$ 1.762.119.037,00 de dotação inicial, dos quais 47,86% foram executados no primeiro semestre de 2015. Observe-se que nos exercícios de 2013 e 2014, essa subfunção sequer existia.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, exercido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, nos termos do caput do art. 196 da Constituição Federal de 1988. O direito à vida e à saúde de crianças e adolescentes, objetos de prioridade absoluta, materializa-se por meio de políticas públicas universais e igualitárias de promoção, proteção e recuperação da saúde que possibilitem condições dignas de existência e de desenvolvimento da criança.

A função "Direitos da Cidadania", cuja dotação inicial é R$ 50.981.535,00, apresentou 25,12% de execução. As subfunções Assistência ao Portador de Deficiência e Assistência à Criança e ao Adolescente obtiveram 0% de execução. Observa-se que esta última subfunção vem sendo secundarizada desde o exercício de 2013 e de 2014, com 3,38% e 25,61% de execução no período indicado, respectivamente.

DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA EM 2015

Com a finalidade de tornar o Orçamento Público inteligível para os cidadãos, instituiu-se a classificação Funcional Programática da despesa. Tal classificação consiste em uma escala hierárquica do nível de detalhamento da despesa. Inicia-se com a classificação institucional, a qual explicita quem é o órgão responsável pela programação. Em seguida, a classificação funcional, que se divide em função e subfunção e evidencia as áreas para as quais as despesas serão canalizadas. Por último, a classificação programática, que evidencia a ação governamental por meio de projetos e atividades.

No intuito de aprofundar a compreensão dos gastos públicos para a área da infância e adolescência, nesse tópico, pretende-se analisar a execução até o detalhamento de atividade/ação em quatro órgãos da prefeitura de Fortaleza, quais sejam: Fundação da Criança e Família Cidadã (FUNCI); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SDH); Fundo Municipal de Educação e Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

1. Fundação da Criança e Família Cidadã (FUNCI)

A FUNCI tem como missão promover e garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes em Fortaleza, conforme estabelecido na lei municipal nº 7.488/1993. Foram analisadas as atividades descritas na tabela abaixo:

FUNCI JAN – AGO/2015			
ATIVIDADE	**VALOR LOA**	**TOTAL**	**VARIAÇÃO**
CAPACITAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DE ADOLESCENTES E JOVENS - ADOLESCENTE CIDADÃO	R$ 1.530.242,00	R$ 263.724,32	17,23%
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DIREITOS VIOLADOS	R$ 3.286.000,00	R$ 870.212,98	26,48%
ASSESSORAMENTO AOS CONSELHOS TUTELARES	R$ 852.000,00	R$ 864.774,9	101,5%
CAPACITAÇÃO PARA A PREVENÇÃO E O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE - REDE AQUARELA	R$ 1.141.000,00	R$ 833.068,78	73,01%
CAPACITAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL - FAMÍLIA CIDADÃ	R$ 479.000,00	R$ 143.203,05	29,09%
APOIO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS - CIDADANIA EM REDE	R$ 2.769.000,00	R$ 1.115.179,30	40,27%
GESTÃO DO PLANO MUNICIPAL PRIMEIRA INFÂNCIA	R$ 200.000,00	R$ 0,00	0%
ATENDIMENTO PSICOSOCIAL À CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL – REDE AQUARELA	R$ 241.000,00	R$ 0,00	0%
ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA – PONTE DE ENCONTRO	R$ 4.670.960,00	R$ 0,00	0%

Dentre as principais atividades desenvolvidas, destacam-se os programas Rede Aquarela, relacionado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, e o Ponte de Encontro, relacionado a criança e adolescente em situação de rua. O programa Ponte de Encontro obteve fixação de despesa na Lei Orçamentária Anual de **quatro milhões, seiscentos e setenta mil, novecentos e sessenta reais**. Todavia, a execução no semestre é nula, ou seja, nada foi executado em uma das principais atividades de tal órgão. Esse dado demonstra o desrespeito com o disposto na alínea "c" do art. 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Igualmente, o programa Atendimento Psicossocial à Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual – Rede Aquarela apresentou **0% de execução** orçamentária, com uma despesa fixada no valor de **duzentos e quarenta mil reais**.

Conforme o disposto no art. 69 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o adolescente tem direito à

profissionalização e à proteção no trabalho, respeitados à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e à capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho. Entretanto, a execução do programa Capacitação e Profissionalização de Adolescentes Jovens – Adolescente Cidadão está aquém do esperado para o período compreendido: **17,23%**. O programa Acolhimento Institucional a Crianças e Adolescentes com Direitos Violados apresenta meros **26,48%** de execução. Vale salientar que no que tange ao acolhimento institucional, Fortaleza vive uma situação emblemática. Conforme diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho de reordenamento do acolhimento institucional, criado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), em 2014, o município de Fortaleza possuía demanda de 690 vagas para acolhimento de crianças e adolescentes. Atualmente, o município dispõe somente de 30 vagas em três unidades públicas e paralisou as negociações com as organizações da sociedade civil que realizavam este atendimento, em regime de colaboração.

2. Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos

A Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos atua com políticas públicas voltadas à infância, adolescência, população idosa, população negra, diversidade sexual e pessoas com deficiência. O presente órgão tem como finalidade a promoção, defesa e difusão dos direitos, por meio da construção de políticas específicas para segmentos populacionais historicamente marginalizados por causa de aspectos ético-raciais, de orientação sexual e pela condição de pessoas com deficiência. Foram analisadas quatro atividades do órgão sobredito, quais sejam: Realização de Campanha de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes – Carnaval; Realização de Eventos Temáticos dos Direitos da Criança e do Adolescente; Realização de Eleição de Conselhos Tutelares e Manutenção dos Conselhos Tutelares.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS JAN – AGO/2015			
ATIVIDADE	**VALOR LOA**	**TOTAL**	**VARIAÇÃO**
REALIZAÇÃO DE CAMPANHA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES - CARNAVAL	R$ 75.000,00	R$ 0,00	**0%**
REALIZAÇÃO DE EVENTOS TEMÁTICOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	R$ 31.000,00	R$ 0,00	**0%**
MANUTENÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES	R$ 1.025.500,00	R$ 34.294,47	3,34%
REALIZAÇÃO DE ELEIÇÕES DE CONSELHEIROS TUTELARES	R$ 62.000,00	R$ 0,00	**0%**

Três atividades supracitadas apresentaram **0% de execução** no primeiro semestre e seus valores fixados na Lei Orçamentária Anual, respectivamente, são: R$ 75.000,00; R$ 31.000,00; R$ 62.000,00. Consoante o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Contudo, o programa Manutenção dos Conselhos Tutelares (cujo valor dos recursos fixados no orçamento é R$ 1.025.500,00) obteve execução ínfima (**3,34%**) de janeiro a agosto de 2015.

3. Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente faz parte da organização administrativa da Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza. O Fundo é regulamentado pelo artigo 260 da Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente e seus recursos são provenientes diretamente do poder público, da destinação do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas e doações.

FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE JAN – AGO/2015			
ATIVIDADE	**VALOR LOA**	**TOTAL**	**VARIAÇÃO**
APOIO A ENTIDADES SOCIAIS POR MEIO DE EDITAIS	R$ 2.240.000,00	R$ 209.691,92	9,36%
FORMAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS TUTELARES DE DIREITOS	R$ 4.000,00	R$ 0,00	**0%**
REALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	R$ 6.000,00	R$ 0,00	**0%**
REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	R$ 4.000,00	R$ 0,00	**0%**
REALIZAÇÃO E APOIO DE CAMPANHAS EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	R$ 6.000,00	R$ 0,00	**0%**

As atividades Formação Continuada para Conselheiros Tutelares de Direitos; Realização do Controle Social dos Planos Municipais de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes; Realização de Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; Realização e Apoio de Campanhas em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente evidenciaram **0% de execução**. Com uma execução ligeiramente superior (**9,36%**) tem-se o programa Apoio a Entidades Sociais por meio de Editais, cuja dotação orçamentária é R$ 2.240.000,00.

4. Fundo Municipal de Educação

No que se refere à Política de Educação do Município de Fortaleza, optou-se nesta pesquisa por realizar a análise da execução orçamentária do Fundo Municipal de Educação (FME). O FME é o conjunto de recursos financeiros à disposição da Secretaria Municipal de Educação para o investimento e melhoria da educação. As receitas deste Fundo são referentes às transferências, por exemplo, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), das Dotações Orçamentárias do Município, dentre outros receitas. Os fundos são caracterizados por reunirem parte da porcentagem de impostos destinadas à educação pelos Governos Federal, Estadual e Muncipal. Os Municípios tem a responsabilidade de oferecer à população o ensino fundamental e a educação infantil, entendida esta como o ensino em creches (0 a 3 anos) e em pré-escolas (3 a 5 anos).

A educação é um direito humano de todos e dever do Estado e da família, garantido pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996; o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e, por fim, no âmbito municipal, tem-se a Lei nº 10.371 de 24 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação.

Importante lembrar o que prevê o artigo 212 da CF/88, quanto à obrigatoriedade de os municípios investirem o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do Ensino. Salienta-se ainda que a legislação brasileira estabelece responsabilidades e prioridades para a aplicação dos recursos na educação básica para cada ente federado. Aos municípios cabe o investimento prioritário na educação infantil e no ensino fundamental. De acordo com a análise da execução orçamentária do primeiro semestre do ano de 2015, destacam-se duas ações no âmbito da política educacional.

FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO JAN – AGO/2015			
ATIVIDADE	**VALOR NA LOA**	**TOTAL**	**VARIAÇÃO**
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – ENSINO FUNDAMENTAL – PNAEF	R$ 10.122.000,00	R$ 7.491.833,83	74,02%
IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA ESPORTIVA NAS ESCOLAS	R$ 6.732.732,00	R$ 5.515.298,67	81,92%
CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	R$ 43.282.901,00	R$ 8.766.977,87	20,26%
CONSTRUÇÃO E EQUIPAMENTO DE CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PREURBIS	R$ 14.382.000,00	R$ 255.240,00	1,77%
APOIO A INSTITUIÇÕES DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE COM ECESSIDADES ESPECIAIS	R$ 520.000,00	R$ 142.421,54	27,39%
REALIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	R$ 253.000,00	R$ 66.074,36	26,12%
COMUNICAÇÃO DE GOVERNO	R$ 3.307.500,00	R$ 409.432,11	12,38%
TRANSPORTE ESCOLAR	R$ 9.617.000,00	R$ 3.807.852,13	39,60%
MANUTENÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL	R$ 112.000,00	R$ 0,00	**0%**
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	R$ 189.557.755,00	R$ 0,00	**0%**
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	R$ 11.234.775,00	R$ 0,00	**0%**
DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL	R$ 406.500,00	R$ 0,00	**0%**

Atualmente, no que se refere à construção e ao equipamento dos Centros de Educação Infantil na cidade de Fortaleza, existe o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (PREURBIS) que tem como objetivo a requalificação urbana e a melhoria das condições de vida das famílias que residem nas áreas de risco do município. Dentre as ações previstas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza para este Programa, tem-se a Construção e equipamento de Centro de Educação Infantil, que está prevista na Lei Orçamentária Anual com o valor total de R$ 14.382.000,00 para o ano de 2015. A gestão municipal anunciou publicamente, neste ano, o compromisso para a construção de 12 (doze) creches escolares. No entanto, o percentual executado correspondeu a 1,77%. Para agravar o problema, no que se refere à ação de Desenvolvimento da Educação Infantil, a gestão municipal orçou na LOA o valor de R$ 189.557.755,00, do qual zero por cento foi executado até agosto de 2015.

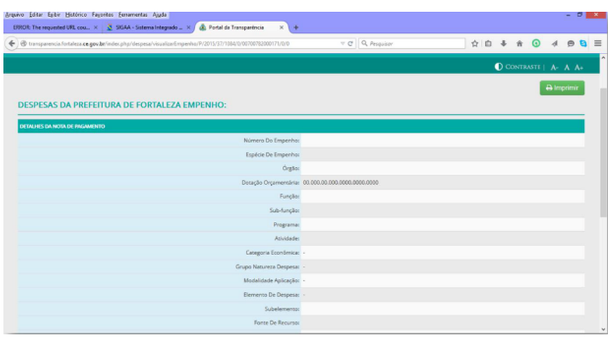
Outro dado relevante consiste na ação de Desenvolvimento das Políticas de Educação Especial, prevista na LOA no valor R$ 406.500,00, com zero por cento de execução do valor estipulado. Sabe-se que a Educação Especial, modalidade de ensino destinada aos estudantes com deficiência, tem grande relevância por assegurar as condições necessárias à inclusão educacional deste público.

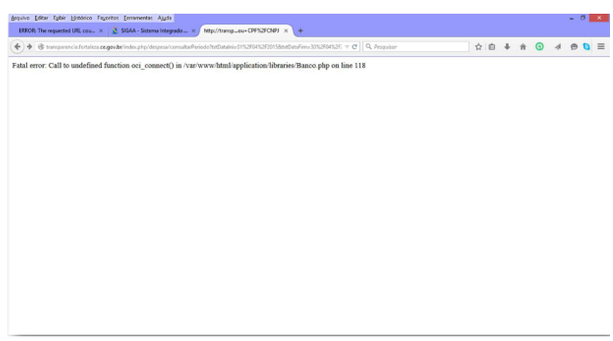
Frente à baixa execução de ações fundamentais à garantia do direito à educação, torna-se difícil vislumbrar a universalização, para a infância e juventude do município de Fortaleza, do acesso e da permanência na escola. A educação básica não se mostra um investimento prioritário para a atual gestão, o que torna ainda mais distante, para a maioria das crianças e adolescentes, a garantia do direito à educação de qualidade. Essa constatação também vai de encontro à fala pública da atual gestão municipal que afirma como prioridade a primeira infância. É impossível priorizar a primeira infância sem investir na educação infantil.

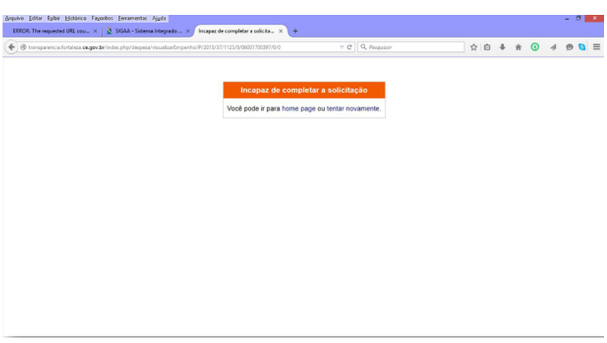
A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS DIFICULDADES ENCONTRADAS

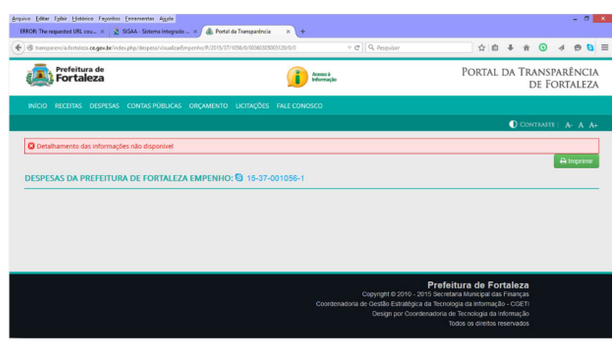
Um dos princípios, expressos na Constituição, que regem a administração pública é o princípio da publicidade. O princípio da publicidade aduz que o gestor público deve tornar públicos os atos da administração, pois por meio desse mecanismo se possibilita o controle e a fiscalização da legitimidade da conduta dos agentes administrativos, proporcionando transparência aos atos emanados da administração. Também cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (art. 216, § 2º, Constituição Federal de 1988). Em consonância com o mandamento sobredito, o art. 6º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal alude que cabe aos órgãos e entidades do Poder Público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Por conseguinte, todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, CF).

No transcurso da análise das informações orçamentárias, ao acessar o Portal da Transparência do município de Fortaleza (de janeiro a agosto de 2015), deparou-se com a inacessibilidade das informações. Não obstante uma das diretrizes do art. 3ºda Lei Nº 12.527/11 ser a divulgação de informações de interesse público independente de solicitações, foi necessário contatar os responsáveis pela administração do site para auferirmos as informações requeridas[3]. O inciso II do parágrafo único do art. 48 da LRF preceitua que a transparência será assegurada também mediante 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. Contrariamente ao mandamento aludido, as informações disponíveis no portal da transparência do município de Fortaleza, em alguns momentos, quando solicitadas, não foram tempestivas, nem tampouco pormenorizadas, apresentando o site a seguinte mensagem: "Detalhamento das informações não disponível", culminando na inviolabilidade do direito de acesso à informação.









[3] Ofício nº 158/ 2015 enviado à Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza, em 28 de agosto de 2015. Até o presente momento, não se obteve resposta do órgão, em descumprimento à Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação.

As assimetrias entre expectativas e realidade revelam que, nos últimos três anos, a política orçamentária do município de Fortaleza não observou o princípio constitucional da prioridade absoluta. Tal diretriz, conforme se observou, não está condicionada à discricionariedade administrativa, ou seja, não está vinculada à vontade do Poder Público. A prioridade na destinação de recursos, conforme especificado pelo artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente não deixa dúvidas. Nos anos de 2013 e 2014, as verbas destinadas às principais políticas para infância tiveram baixo índice de execução, se comparadas à execução de outras funções estatais. Na análise detalhada do primeiro semestre de 2015, a história tende a se repetir, ou mesmo agravar-se. É alarmante evidenciar que ações de atendimento às crianças em situação de rua (Atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua – Ponte de Encontro), bem como às vítimas de violência sexual (Atendimento Psicossocial a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual – Rede Aquarela) possuam, ambas, zero por cento de execução.

Enquanto as políticas públicas direcionadas à infância não forem priorizadas ao nível de execução, será impossível pensar na garantia universal dos direitos infantojuvenis. Isso significa, ao fim e ao cabo, que as crianças e os adolescentes que mais dependem da atuação estatal, aquelas que se encontram em situação de risco, possuem seus direitos violados duplamente: no primeiro momento, por ação ou omissão do Estado ou da família e, no segundo, pelo descumprimento flagrante e reiterado, por parte do Poder Público, do princípio da prioridade absoluta.

Realização:

Apoio:

EXPEDIENTE
Textos:
Natalia Martinuzzi Castilho
Marina Araújo Braz
Renam Magalhães da Silva
Francimara Carneiro Araújo
Revisão:
Francimara Carneiro Araújo
Natasha Holanda Cruz
Projeto gráfico e diagramação:
Natasha Holanda Cruz
Jornalista responsável:
Natasha Holanda Cruz
Tiragem: 1500
Impressão:
Expressão Gráfica
Ano: 2015