



A experiência
do CEDECA Ceará
na incidência em

Orçamentos Públicos



A experiência
do CEDECA Ceará
na incidência em

Orçamentos Públicos

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
do Ceará (CEDECA Ceará)

Fortaleza

2022

EXPEDIENTE

Textos

Carla Moura
Gabriel Matos (estágio)

Concepção Editorial

Mara Carneiro e Talita Maciel

Edição

Thiago Mendes

Design

Miqueias Mesquita

Realização



Apoio



Save the Children

kinder
not
hilfe



MISEREOR
IHR HILFSWERK

Itaú Social



Todos os textos desta publicação estão sob licença Creative Commons. Podem ser, portanto, reproduzidos em qualquer meio, sem a necessidade de autorização prévia, desde que citado o CEDECA Ceará como fonte.

Esta publicação foi financiada pela Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ASDI. A responsabilidade pelo conteúdo é inteiramente do CEDECA Ceará. A ASDI não necessariamente compartilha das opiniões e interpretações expressas.

Ficha Catalográfica
Bibliotecária: *Perpétua Socorro Tavares Guimarães*
CRB 3/801-98

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará) A experiência do CEDECA Ceará na incidência em orçamentos públicos / CEDECA.- Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2022.

44 p.
ISBN: 978-65-5556-520-1

1. Política pública. 2. Orçamento público. I. Título
CDD: 32 (81)

Sumário

PÁG 4
Começo de conversa

PÁG 6
Participação Popular: meninos e meninas discutindo orçamento eu quero ver!

PÁG 19
Orçamento Público para garantir direitos

PÁG 31
Falando fácil, todo mundo entende

PÁG 42
Até um próximo encontro!

Começo de conversa

A aposentadoria do seu avô. A creche da sua prima mais nova. O posto de saúde que atende sua família. Esses e outros direitos só chegam até você por meio dos recursos que o poder público destina para essas ações. O orçamento público é o principal instrumento dos governos para o planejamento de políticas públicas. Os investimentos adequados em programas e ações possibilitam a efetivação dos direitos humanos.

O CEDECA Ceará acredita que só é possível garantir prioridade absoluta para crianças, adolescentes, jovens e para a população mais pobre se as pessoas participarem da formulação das políticas e puderem fazer o controle das ações em todos os níveis. É por isso que historicamente defendemos o controle público do orçamento como forma de

diminuir desigualdades. Esta cartilha conta um pouco da trajetória da nossa atuação, sobretudo do município de Fortaleza e do estado do Ceará, na temática do orçamento público.

Nessa caminhada, o CEDECA Ceará tem atuado em parceria com diversas organizações e redes para a realização de ações articuladas de incidência nos orçamentos públicos. Querem nos fazer acreditar que o orçamento é um documento para técnicos em Contabilidade, Finanças... e que não adianta querer “dar pitaco” porque só quem entende são pessoas de terno, gravata e calculadora. Mas será verdade?

Nós nunca acreditamos nessa visão e entendemos que esse estereótipo, muitas vezes reforçado pelos gestores públicos, afastou os setores populares dos espaços

de discussão e de tomada de decisão. Se a população em geral vem sendo relegada nos processos de discussões do orçamento, imaginem só a ideia que os gestores têm da participação de crianças e adolescentes nesses espaços? Imagina só a meninada tendo direito a “dar palpite” sobre os rumos dos recursos públicos!

Esses questionamentos e inquietações foram essenciais para que o CEDECA olhasse sem medo para o monitoramento do orçamento público como uma das principais linhas de atuação. Com o passar do tempo, pressionamos para que, cada vez mais, crianças e adolescentes fossem discutindo o tema e contribuindo na definição de investimentos que efetivem a prioridade absoluta dos seus próprios direitos, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para contar um pouco dessa história, esta cartilha mostra como é realizado o monitoramento do orçamento público e sua incidência, sobretudo nos últimos anos, de acordo com os planejamentos dos governos e o ciclo orçamentário, destacando algumas ações e principais estratégias utilizadas para a garantia de destinação e execução orçamentária para as políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes.

A cartilha está dividida em três partes:

- 1 *Participação Popular: meninos e meninas discutindo orçamento eu quero ver*
- 2 *Orçamento público para garantir direitos*
- 3 *Falando fácil, todo mundo entende*

Esperamos que goste. Boa leitura!

1

Participação Popular: meninos e meninas discutindo orçamento eu quero ver!

Tudo começou em 1999. Numa casa no Centro de Fortaleza, a equipe do CEDECA começou a monitorar o orçamento público da cidade. Já naquele momento, a gente começou a entender que efetivar a prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, como ensina o ECA, perpassa, necessariamente, a discussão das políticas públicas, o conhecimento sobre a destinação e execução dos recursos públicos para

as políticas infantojuvenis e a atuação da sociedade civil no processo de discussão, planejamento e execução dos orçamentos públicos.

Nesse sentido, com o objetivo de contribuir no processo de incidência da sociedade civil nas políticas públicas por meio do orçamento no município de Fortaleza, o programa de monitoramento do orçamento público instituído no CEDECA utilizou-se de três estratégias complementares:

- a)** análise e produção de informações técnicas para incidência no ciclo orçamentário;
- b)** formação para grupos organizados da sociedade civil;
- c)** ações de mobilização e incidência nas instâncias governamentais e parlamento para o investimento nas políticas públicas para a infância e adolescência.

Até 2002, a principal estratégia do CEDECA foi estabelecer parcerias com outras organizações da sociedade civil, fóruns, redes e coletivos que tinham como pauta principal a luta pela defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, para que, de forma conjunta, fosse realizado o acompanhamento das principais questões orçamentárias do município de Fortaleza.

Mas faltava alguma coisa para que a estratégia na luta por direitos fosse completa!



O que aprendemos

Esse processo de articulação e estreitamento das parcerias foi de suma importância, pois instiga até os dias de hoje diversas organizações a pautarem a defesa e garantia dos direitos por meio do controle social do orçamento público. Cabe destacar, neste processo, a articulação conjunta com o Fórum Permanente das ONGs de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes do Ceará (Fórum DCA Ceará), que ao longo dos anos tem incidido no ciclo orçamentário no âmbito municipal e estadual.

Faltavam crianças e adolescentes com participação ativa no processo! O projeto do CEDECA executado à época passou por um processo de revisão e reformulação. Refletimos que, até aquele momento, as articulações com os sujeitos sociais que buscavam a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes não incluíam, nos espaços de discussão e decisão, os sujeitos implicados por estes direitos: as crianças e os adolescentes¹.

Somado a isso, percebemos que havia, sim, grupos organizados de adolescentes que pautavam direitos e políticas públicas, mas que não tinham espaço para ecoar suas demandas sobre estas mesmas políticas. A inquietação foi aumentando e nossa equipe arregaçou as mangas para reestruturar o projeto.

A partir disso, iniciou-se um processo de construção de metodologia para capacitação e apoio a grupos de adolescentes para a intervenção no orçamento público.

¹ O processo de reflexão e revisão do projeto foi impulsionado por Save the Children Suécia, parceiro financiador do CEDECA, que em muito nos provocou sobre a participação como elemento imprescindível para a efetivação dos direitos. Que não se poderíamos falar em democracia e direito à participação social excluindo os sujeitos prioritários da organização, afetados diretamente pela ação ou omissão do Estado, ou seja, as crianças e adolescentes.



Entendendo os termos

O que é o Fórum DCA?

É uma articulação da sociedade civil organizada, composta por organizações não governamentais sem fins lucrativos, profissionais da área da infância e adolescência e acadêmicos do Ceará, dedicada à articulação e mobilização em defesa de direitos de crianças e adolescentes. Atualmente o Fórum DCA se organiza por meio de quatro comissões:

- 1) Controle e Orçamento Público;
- 2) Enfrentamento à Violência Sexual;
- 3) Socioeducativo e 4) Educação.

O projeto “Crianças e adolescentes em ação, orçamento com participação, financiado por Save the Children – Suécia” foi a primeira experiência do CEDECA Ceará envolvendo adolescentes nas fases de formação e articulação de grupos de pressão e incidência para o aprimoramento das leis orçamentárias do município. A partir do projeto, a participação de crianças e adolescentes passou a ser uma das principais estratégias da organização para fortalecer a defesa dos direitos humanos desta parcela da população. Passa a ser central no trabalho da organização, sendo compreendida como um direito em si, mas também uma estratégia para se conquistar outros direitos.

Em 2003, o projeto deu um salto. Passamos a construir uma metodologia para capacitação e apoio a grupos de adolescentes para a intervenção no orçamento público.

Ao assumir o compromisso inovador e desafiador de envolver crianças e adolescentes nos processos de discussão, formulação e incidência dos orçamentos das políticas públicas para a cidade, o CEDECA Ceará realizou vários momentos internos de formação sobre a participação, educação popular, gênero e políticas públicas, além de estudos de metodologias para as oficinas e formações com crianças e adolescentes.

Foram realizadas também parcerias com instituições que já realizavam atividades com grupos de crianças e adolescentes na cidade e que tinham acúmulo nos debates de organização e mobilização política. As primeiras parcerias foram firmadas com duas instituições, com atuação em três bairros da cidade: Diaconia, com atuação nos bairros Planalto Pici e Granja Portugal; e Sociedade da Redenção, com atuação no Pirambu.

Entendendo os termos

O que é Participação?

Pode-se considerar a participação como a forma pela qual são compartilhadas em grupo decisões que têm a ver com a vida e a sociedade à qual as pessoas pertencem. Desta forma, no conceito de participação está contido o de ação coletiva, de tomada de decisões e de sentimento de pertença a determinado grupo ou sociedade¹. A participação também é compreendida como um direito de todas as pessoas, independente de cor, raça, classe social, orientação sexual ou faixa etária. Além de ser um direito si, é através da participação que conseguimos conquistar novos direitos!

¹ MOREIRA, Marcio Alan Menezes; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes. **A democracia radicalizada: crianças e adolescentes como agentes de participação política**. 2006. (Formulação citada na cartilha **Participação Política de Crianças e Adolescentes**, do CEDECA Ceará, publicada em 2017)



Para ler

Quer saber mais sobre assunto?

Acesse a cartilha **Participação Política de Crianças e Adolescentes**, do CEDECA Ceará, publicada em 2017.



FONTE: <http://cedecaceara.org.br/site/wp-content/uploads/2019/02/Cartilha-direito-a-participa%C3%A7%C3%A3o.pdf>

LEITURA DA REALIDADE

Na primeira etapa do processo, uma das metodologias utilizadas era o diagnóstico participativo. O diagnóstico se realizava por meio de atividades diversas, como visitas a museus, percursos urbanos para explorar a cidade, seminários e a apreensão colaborativa sobre a realidade de Fortaleza. Antes da realização das atividades práticas, eram realizadas formações específicas sobre direitos, metodologias de pesquisa, fotografias e demais instrumentos que fossem utilizados para o diagnóstico.

Buscou-se provocar nos adolescentes um entendimento sobre o contexto das desigualdades sociais, a partir de suas próprias vivências, nas quais os adolescentes eram levados a experimentar os contrastes dos bairros da cidade, alguns com prédios luxuosos e equipamentos estruturados e outros sem políticas sociais. Os contrastes e as compreensões de como os direitos estavam sendo efetivados ou não eram registrados pelos adolescentes por meio de fotografias, conversas com as pessoas, registros escritos, etc. No decorrer do processo, surgiu a ideia de expor as fotos produzidas e debater a experiência que haviam vivenciado com suas comunidades.

A primeira experiência contou com a participação de 50 adolescentes dos três bairros, na faixa etária de 13 a 17 anos. As formações, realizadas em encontros quinzenais durante o ano de 2003, não se limitaram ao tema do orçamento público.

Os conceitos e os instrumentos técnicos orçamentários eram apresentados junto a temas que contextualizavam os direitos de crianças e adolescentes e suas violações, com a realidade em que os adolescentes estavam inseridos. Nesse processo, foram incluídas atividades sobre a história de Fortaleza e seu desenvolvimento, as questões das desigualdades socioeconômicas e de gênero. Para possibilitar encontros dinâmicos e aproximar ao máximo as informações da realidade dos sujeitos, eram combinados momentos de exposição dos conteúdos, exercícios, pesquisas de campo e desafios.

De maneira geral, esta experiência contou com três etapas centrais:

- 1ª etapa - Leitura da realidade;
- 2ª etapa - Formação em orçamento público;
- 3ª etapa - Mobilização e Incidência.

As etapas são detalhadas a seguir:

FORMAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Na etapa teórica específica sobre orçamento, eram abordados temas variados. Partindo-se do conceito mais básico sobre o que é orçamento, discutia-se desde quais os instrumentos de planejamento e gestão utilizados nos governos – Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). *Vamos falar sobre essas siglas mais à frente* – até o conhecimento dos mecanismos de controle e fiscalização possíveis naquela época. Em todas as atividades, mesmo na etapa de leitura da realidade, o tema do orçamento era trabalhado de maneira transversal, por estar diretamente relacionado à organização da cidade e à efetividade dos direitos.

Em tempos pré-internet, um motoqueiro ia até a Câmara ou Prefeitura e solicitava a gravação das leis orçamentárias, que eram impressas e posteriormente analisadas pela equipe. A informatização e a facilitação do acesso que vieram anos depois, com o Portal da Transparência, era pauta de reivindicação ainda longe da realidade.

Entendendo os Termos

O que é o Portal da Transparência?

Lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.



Para assistir

A experiência do projeto *Crianças e adolescentes em ação, orçamento com participação*.

<https://bit.ly/CEDECAOrçamentoEmAcao>

MOBILIZAÇÃO E INCIDÊNCIA

Após as etapas do diagnóstico participativo e das formações específicas sobre o orçamento público, os/as adolescentes se apropriavam do cenário orçamentário, a partir de análises e debates sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e os Relatórios do Orçamento Criança elaborados pela equipe do CEDECA Ceará, e faziam a discussão para avaliar a necessidade de inclusão de emendas ao orçamento. Em seguida, eles/elas vivenciavam a dinâmica da incidência política e mobilização social, ao produzir peças de comunicação e materiais para levar o conhecimento que aprendiam para os seus bairros e, posteriormente, numa plenária geral, que envolviam adolescentes de diversos bairros.

Os materiais produzidos também eram levados para os diálogos com gestores e parlamentares sobre a prioridade absoluta de crianças e adolescentes no orçamento municipal. Para isso, foram feitas visitas às casas legislativas, reuniões, intervenções e atos públicos, com o intuito de pressionar, ou até mesmo

Entendendo os Termos

O que é uma emenda orçamentária?

Emenda é o meio pelo qual deputados ou vereadores (individualmente ou através de órgãos colegiados como Comissões ou Bancadas) atuam sobre o projeto de lei orçamentária apresentado pelo Poder Executivo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens. Cada Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional tem sua regulamentação própria para a proposição de emendas. Por isso, é importante conhecer o Regimento Interno dos parlamentos para pressionar pela aprovação de emendas.

constranger, os parlamentares no momento da votação das emendas.

A mobilização foi envolvendo cada vez mais adolescentes, foi ganhando corpo na cidade até que...

A Rede Orçamento e Participação Ativa (Rede OPA)

Com o êxito da experiência de participação de adolescentes no processo orçamentário municipal no ano de 2003, outra turma de adolescentes foi organizada no ano seguinte. O grupo contava com participantes do ano anterior, mas o maior número era composto por novos/novas adolescentes dos bairros Parque Santa Maria e Antônio Bezerra. Naquele momento, foram firmadas parcerias com outras duas organizações da cidade: Associação Santo Dias e Grupo de Apoio às Comunidades Carentes (GACC).

A nova turma seguiu a mesma metodologia do ano anterior e os debates naquele momento apontavam para a construção de uma rede de adolescentes para formações, mobilizações e produção de informação focadas no orçamento público.

É no ano de 2005 que nasce a Rede Orçamento e Participação Ativa (Rede OPA). Naquele momento surgia em Fortaleza o Orçamento Participativo (OP). O grupo de adolescentes refletia que não fazia sentido se reunir para fazer emendas

ao projeto de lei que seria discutido na Câmara de Vereadores se a cidade inteira teria condições de discutir o orçamento.

Com a implementação deste mecanismo governamental, o foco da ação mudou. A estratégia do coletivo de adolescentes passou a ser a ampliação dos mecanismos de participação social e transparência ao longo das discussões das propostas de orçamento, sobretudo de crianças e adolescentes, em vez da proposição de emendas.

Havia a defesa do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) enviada à Câmara, por ser resultado da participação. A intervenção dos/das adolescentes acontecia nas plenárias de crianças e adolescentes, na Câmara, e na disputa para que eles/elas fossem eleitos/eleitas delegados/delegadas e participassem da negociação do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Além disso, a rede OPA incidia junto à Prefeitura por metodologias participativas que respeitassem o estágio de desenvolvimento de crianças e adolescentes.



O que é Orçamento Participativo?

O Orçamento Participativo (OP) é um processo que permite que a população participe da discussão e definição das prioridades de investimentos no orçamento público da cidade. Em Fortaleza, as plenárias eram divididas por territórios e por segmentos sociais (idosos, mulheres, população negra, população LGBT, crianças e adolescente, jovens, etc).

Nas plenárias, eram votadas as propostas prioritárias e eleitos delegados que iriam compor o Conselho do Orçamento Participativo – COP. Neste espaço eram negociadas as propostas que

iriam compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual e só então iria ser apresentado ao parlamento. A participação popular se dava antes, portanto, das leis serem enviadas para debate na Câmara de Vereadores.

Leia mais sobre esse tema no livro “Participação popular e cultura política em Fortaleza (2004-2012)”. A obra é uma análise crítica da cientista social Vanda Souto sobre a aplicação do Orçamento Participativo (OP) na capital cearense, entre 2005 e 2012, durante a gestão da prefeita Luizianne Lins (PT).

MAIS AUTONOMIA

O processo de organização e incidência no Orçamento Participativo contribuiu para gerar mais autonomia nos adolescentes. O coletivo se dividiu em comissões e passou a se reunir quinzenalmente, intercalando encontros de articulação e formação. Uma coordenação foi criada para articular e planejar, semanalmente, as ações e estratégias a serem realizadas pelo coletivo como um todo. O grupo ganhava, naquele momento, autonomia organizativa, à medida que criava um diálogo direto e contínuo com o poder público.

Essa dinâmica de mobilização possibilitou, em 2006, uma importante participação de crianças e adolescentes no Plano Diretor Municipal, que de início não previa a inclusão deste público. Além da participação de crianças e adolescentes, foi garantida a realização de plenárias com temáticas específicas e com metodologia própria articulada pela Rede OPA para acolher as propostas formuladas pelas próprias crianças e adolescentes.

Ainda em 2006, ano eleitoral no âmbito estadual, cabe destacar a mobilização realizada pela Rede OPA, com a criação da campanha “Voto Consciente”, com diversas ações para discutir com os/as adolescentes a importância da participação no processo eleitoral, do controle social das políticas públicas e do monitoramento das ações realizadas pelos gestores eleitos. A campanha, que percorreu vários bairros da cidade, resultou na produção de um vídeo e de uma peça intitulados “O Buraco da Política”. Com o sucesso das ações realizadas, a campanha começou, a partir de 2006, a compor a dinâmica do grupo nos anos eleitorais.

Os anos que se seguiram foram marcados pela contínua participação dos/das adolescentes nos espaços promovidos pelo Poder Público, como o Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA), inclusive com adolescentes da Rede OPA representados no Conselho do Orçamento Participativo (COP), e o Fórum Municipal de Educação. Na oportunidade da participação do Fórum, em 2007, foi formulado o Plano Municipal da Educação e a Rede



Para assistir

Em 2007, o CEDECA Ceará recebeu o Prêmio Fundação Banco do Brasil pela experiência no monitoramento dos orçamentos públicos na Rede OPA.

<https://bit.ly/CEDECAOrçamentoPublico2007>

OPA teve uma importante atuação, no mesmo ano, no processo de fiscalização das obras e serviços aprovados nas assembleias comunitárias dos Orçamentos Participativos, de forma a diagnosticar se as deliberações estavam sendo concretizadas pelo poder público.

O tempo foi passando e... como o coletivo tinha o objetivo de efetivar o direito à participação entre crianças e adolescentes, a Rede passou por processos de renovação entre os participantes. Isso fazia

parte da dinâmica natural, à proporção que a juventude foi assumindo outros espaços de militância e/ou compromissos estudantis e profissionais. Com o tempo, outros grupos e redes foram se somando à Rede OPA, a exemplo do grupo de adolescentes da Rede de Articulação do Jangurussu e Ancuri (REAJAN), em 2009.

Após cinco anos de existência do coletivo, a Rede OPA atravessou em 2010 um processo de avaliação desse período e planejamento das ações para aquele ano, aportando maior atenção para a atuação comunitária e para a inclusão de novos e novas adolescentes.

Ao longo de 2011 e 2012, vários desafios foram vivenciados, entre eles, a redução dos recursos que financiavam as ações em parceria com a Rede, o que apontava a dificuldade de manutenção do projeto. Muitos esforços de elaborar estratégias de autofinanciamento foram pensados, no entanto, não houve avanços consideráveis.

Por diversas motivações externas e internas, a Rede OPA deixou de existir como um movimento organizado. No entanto, indiscutivelmente, a experiência do coletivo

trouxe diversos impactos para o cotidiano do CEDECA, modificando o olhar e as estratégias de incidência para garantia da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, a pauta do orçamento público e a participação do público infantojuvenil nos processos de discussão e definição das prioridades ganhou destaque em Fortaleza e, posteriormente, na América Latina e no mundo. Os adolescentes da Rede OPA tiveram a oportunidade de participar de diversos intercâmbios para partilhar suas experiências de monitoramento do Orçamento Público de Fortaleza e do Estado como uma estratégia de mobilização e luta por direitos.

Mesmo com o fim do projeto, a Rede OPA continua viva de alguma maneira. As crianças e os adolescentes participantes de toda essa construção hoje estão somando em outros espaços, participando de outros movimentos importantes para mudar a realidade social. Afinal, como o próprio vídeo da história da Rede OPA diz: “nenhuma luta morre quando fica viva na gente!”.



Para ler e assistir

Em 2015, a experiência da Rede OPA foi sistematizada em formato de livro e vídeo. O projeto teve apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SDH/PR). Leia a publicação “Histórias e lutas: sistematização da experiência da Rede OPA” e veja um vídeo contando essa trajetória.

2

Orçamento público para garantir direitos

Além de campo de atuação de mobilização e participação social, o orçamento, quando bem aplicado, é importante instrumento de garantia de direitos. Graças à mobilização dos/das adolescentes, fomentada pelo CEDECA Ceará, foram 12 emendas aprovadas no orçamento, somente entre 2003 e 2004, e mais de R\$2 milhões voltados às ações orçamentárias para crianças e adolescentes. Em 2005, foram apresentadas 28 emendas ao orçamento do Estado, como resultado do trabalho da Rede Cearense de Organizações e Movimentos para o Controle Social do Estado.

Após a riquíssima experiência da Rede OPA, o CEDECA continuou e continua rea-

lizando o monitoramento dos orçamentos públicos como um dos principais eixos de atuação para a defesa e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Somente em 2018, a pressão feita pelo CEDECA, em articulação com o Fórum DCA, permitiu a proposição de R\$6,4 milhões em emendas do orçamento público municipal e estadual.

Outras estratégias foram inseridas e ganharam outros significados, adequando-as ao contexto da realidade, ao longo dessa caminhada.

Mas afinal, como acontece o monitoramento do orçamento? Quais as estratégias utilizadas para que o orçamento efetive os direitos de crianças e adolescentes? É o assunto dos próximos tópicos:

Análise dos instrumentos de planejamento e gestão (PPA, LDO e LOA)

O primeiro passo para o acompanhamento do orçamento destinado às principais áreas sociais, sobretudo de crianças e adolescentes, é entender como o governo organiza e realiza o planejamento do orçamento. Este planejamento deve evidenciar os valores arrecadados da receita e como e em quais áreas irá realizar a despesa.

Para isso, os governos – tanto no âmbito nacional, estadual e municipal – organizam, de maneira independente, o planejamento do orçamento em três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Mas o que é cada um deles? Para que servem? Calma, vamos explicar.

Ao conhecer os instrumentos legais para o planejamento do orçamento, também é importante se atentar para os prazos de elaboração, discussão, aprovação, execução e avaliação dessas leis. Essas etapas

compõem o **ciclo orçamentário**. No tópico a seguir, falaremos mais sobre como o monitoramento e a incidência nos orçamentos públicos têm sido feitos pelo CEDECA, em articulação com diversos parceiros, tanto no âmbito municipal, estadual e federal.



Entendendo os termos

Mas o que é receita e despesa? Quer saber mais sobre LOA, LDO e PPA? Fizemos uma série para redes sociais que explicam esses conceitos de modo simples e bem humorado. Leia e compartilhe!
<https://bit.ly/CampanhaCEDECAorcamentoPublico>

INCIDÊNCIA NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário é o processo realizado por meio de etapas para administrar e organizar as receitas arrecadadas e as despesas a serem realizadas na administração pública. As etapas do ciclo orçamentário são: elaboração, aprovação, execução e avaliação. Em cada etapa, a sociedade civil organizada elabora suas estratégias de intervenção para que sejam garantidos, minimamente, investimentos para efetivação dos direitos sociais.

É por isso que o CEDECA se soma ao Fórum DCA e outras redes. Em articulação, cobramos a garantia do direito à participação social e o respeito a esse princípio em cada etapa do ciclo orçamentário. Em uma sociedade democrática, garantir a participação de todos e todas na tomada de decisão é uma forma de mitigar as desigualdades sociais, sobretudo porque o orçamento elenca as prioridades de investimento dos recursos públicos para a cidade, que é de todos/todas nós!

Vamos falar um pouco mais, a seguir, sobre as etapas do ciclo orçamentário. Nesse contexto, vamos abordar um pouco também sobre como a sociedade civil organizada tem incidido em cada uma delas, principalmente no contexto do município de Fortaleza e do Estado do Ceará.

ETAPA DA ELABORAÇÃO

A elaboração é a primeira fase do ciclo e consiste basicamente na elaboração das propostas das leis orçamentárias. A responsabilidade de elaborar e executar a proposta aprovada é do poder Executivo. Após a elaboração das propostas, os/as prefeitos/as (no âmbito municipal), governadores/as (no âmbito estadual) e presidente/a (no âmbito nacional), devem encaminhar ao Poder Legislativo para serem apreciadas.

As leis orçamentárias

O Plano Plurianual (PPA) traz diretrizes, objetivos e metas para os próximos 4 anos. É considerado um planejamento de médio prazo da administração pública e é um documento que deve apresentar o plano de governo da gestão eleita. Ou seja, é no PPA que a população pode visualizar se todas as “promessas” feitas na campanha estarão planejadas para execução. O PPA prevê, entre outras, as grandes obras públicas a serem realizadas. Cabe destacar que o PPA é sempre elaborado no 1º ano da gestão eleita, com vigência até o 1º ano da gestão seguinte. Caso não seja especificada na constituição estadual ou lei orgânica, o PPA deve ser elaborado e enviado ao Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato da gestão e deve ser devolvido para sanção até 22 de dezembro do mesmo ano.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem o objetivo de orientar a elaboração da LOA, baseando-se no que foi estabelecido pelo PPA. Ou seja, é

um elo entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o orçamento anual (LOA). Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte. A LDO deve ser encaminhada pelo Executivo até 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvido para sanção pelo Legislativo até 17 de julho do mesmo ano.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o ano seguinte são previstos em detalhe na LOA. Traz também a estimativa da receita e a fixação das despesas do governo. Prevê ainda quanto o governo deve arrecadar para que os gastos possam de fato ser executados. Essa arrecadação se dá por meio dos tributos (impostos, taxas e contribuições). A LOA deve estar em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA.

Na prática

Como posso ter acesso às leis orçamentárias?

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, e a Lei da Transparência, Lei nº 6.924/2009, asseguram o direito fundamental de acesso às informações produzidas e armazenadas na administração pública. Desse modo, qualquer pessoa pode solicitar informações de interesse público aos órgãos e entidades do âmbito federal, estadual e municipal. Além disso, órgãos e entidades do poder público devem assegurar a gestão transparente das informações, propiciando amplo acesso e divulgação.

Para isso, cada ente federativo, ou seja, a União, os estados e municípios (com mais de 10 mil habitantes) são obrigados pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) a disponibilizar nos seus respectivos

sites institucionais e plataformas conteúdos informativos e de prestação de contas. Dentre estes, temos os Portais da Transparência, plataforma on-line que possibilita o acesso às informações de ações governamentais, sobretudo no que diz respeito ao uso dos recursos públicos.

É nos Portais da Transparência que podemos acessar as leis orçamentárias (PPA, LOA e LDO) e obter informações sobre o planejamento e execução das atividades governamentais de cada ente federativo.



Nesta etapa de elaboração, sobretudo do PPA e LOA, as organizações da sociedade civil, coletivos e movimentos se mobilizam para que seja previsto orçamento para políticas, programas e ações das temáticas defendidas no âmbito dessas articulações. No campo da infância e adolescência, uma das estratégias recorrentes para a garantia de orçamento nos últimos anos tem sido por meio dos **conselhos de direitos**.

No município de Fortaleza, destaca-se a participação de organizações da sociedade civil que compõem o Fórum DCA no Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (Comdica) e no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDCA). Os conselhos de direitos de crianças e adolescentes, mecanismos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são colegiados que contam com eleições periódicas de membros da sociedade civil. São espaços importantes para discussão e formação de políticas públicas e controle social



Entendendo os Termos

Qual a importância dos Conselhos de Direitos?

O Artigo 88, II, do ECA deixa claro que o poder público deve garantir a criação de “conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas”. Na prática, isso quer dizer que as deliberações desses conselhos vinculam, ou seja, obrigam o poder público a agir. Por isso é tão importante fiscalizar e atuar nesses espaços.

Na prática

Como analisar o orçamento

Quando as propostas de leis orçamentárias elaboradas pelo Executivo chegam ao Legislativo para apreciação, tanto no âmbito municipal e estadual, o CEDECA, em articulação com a Comissão de Controle e Orçamento do Fórum DCA, analisa o orçamento que está sendo previsto para a área da infância e da adolescência.

As análises são feitas de acordo com o tempo de elaboração e aprovação de cada instrumento de planejamento apresentado:

A proposta de PPA, que é elaborada de quatro em quatro anos pelo Executivo, é analisada por meio do comparativo com o PPA que está em vigência. Este comparativo irá identificar quais políticas, programas e ações estão sendo planejadas para infância e adolescência para o médio prazo, se houve propostas incluídas ou excluídas, bem como seus respectivos orçamentos. Na análise deste orçamento, identificam-se se os recursos previstos sofreram alguma

redução ou suplementação e se são suficientes para que os programas e ações sejam executados com qualidade.

De forma semelhante, a LOA, que é o orçamento propriamente dito e é elaborada anualmente, é analisada por meio de comparativo com os orçamentos dos anos anteriores. Da mesma forma, é identificado se todas as políticas públicas voltadas à infância e adolescência, e que foram planejadas no PPA, estão contempladas na proposta e com recursos suficientes para sua execução.

Ao final das análises, caso seja identificada a necessidade de inclusão ou suplementação de ações são pensadas as estratégias para elaboração e aprovação de emendas ao orçamento. As estratégias utilizadas para a elaboração e aprovação de emendas são pensadas em articulação com organizações do Fórum DCA e podem variar de acordo com o contexto político do momento, o grau de abertura da gestão para o diálogo com a sociedade civil, sobretudo do governo municipal.

Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente da República. É nesta etapa que as leis orçamentárias municipais devem ser aprovadas pela Câmara Municipal (vereadores), no âmbito estadual devem ser aprovadas pela Assembleia Legislativa (deputados estaduais) e no âmbito federal devem ser aprovadas pelos senadores e deputados federais.

Ingressando no Poder Legislativo, os projetos de leis são apreciados por uma Comissão Mista Permanente instituída em cada casa legislativa. Feitas todas as considerações e emendas, o Poder Legislativo aprova as leis orçamentárias, cada uma no seu devido tempo, e encaminha para a sanção do Chefe do Poder Executivo, que a publica no Diário Oficial.

Estratégias de Incidência realizadas em parceria com o Fórum DCA

PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas, garantidas na Constituição Federal de 1988, são espaços de debates promovidos por órgãos públicos com participação de diversos segmentos sociais que têm como objetivo discutir problemas públicos, políticas públicas e projetos de leis, de forma a incluir a sociedade civil nos processos de decisão.

Ao longo do tempo, o Fórum DCA participa das audiências públicas, sobretudo, com as temáticas para efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. No entanto, apesar de conceitualmente ser espaços para ampla participação, há uma crítica sobre as deliberações firmadas em audiências públicas, que nem sempre são

efetivadas, tornando os momentos meramente figurativos. Mesmo em contextos políticos adversos, porém, as audiências públicas podem ser usadas como espaço de denúncia, chamando inclusive a atenção da imprensa para as violações de direitos. É preciso garantir o direito efetivo à participação nesses espaços, inclusive com dias e horários que permitam a ampla participação social.

DIÁLOGO COM OS PARLAMENTARES PARA APROVAÇÃO DAS EMENDAS ELABORADAS:

Cabe ressaltar, nessa estratégia, que a inclusão de emendas elaboradas pela sociedade civil para votação é feita através de um (a) parlamentar, por isso é de fundamental importância a aproximação e diálogo com os parlamentares, sobretudo aqueles ou aquelas que são defensores (as) e atuantes no campo dos direitos humanos.

Com as emendas incluídas para votação e para que elas sejam aprovadas, é preciso ter apoio da maioria dos parlamentares no momento da votação. Para isso, realizam-se articulação e diálogo com vereadores/ve-

readoras da Câmara Municipal de Fortaleza (quando se tratar do orçamento do município) e/ou com deputados/deputadas da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (quando se tratar do orçamento do estado).

Durante muitos anos, o Fórum DCA enviou cartas aos parlamentares com as propostas de emendas. Essa estratégia buscava solicitar assinatura como forma de assumir compromisso com a pauta da infância e apoio na hora da votação. Foi através dessas articulações que foi se identificando quais parlamentares apresentavam o real compromisso com a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, parlamentares que não assumiram, ou não cumpriam o compromisso, eram denunciados publicamente por meio das redes sociais e outras mídias pelo Fórum DCA.

DENÚNCIA PÚBLICA SOBRE OS CORTES NAS ÁREAS SOCIAIS:

Não só no processo de discussão e aprovação do orçamento, a denúncia pública é uma das estratégias de incidência para mobilizar e fazer pressão ao Executivo e Legislativo no processo de decisão. A

cada ano, por meio das análises das leis orçamentárias e do acompanhamento sistemático da execução do orçamento, são identificados cortes nas áreas sociais, como saúde, educação, assistência social, cultura, etc. Com base nesse monitoramento, as organizações da sociedade civil pautam o tema nos jornais, realizam uma ampla divulgação nas redes sociais e mobilizam atos públicos.

Exemplo disso aconteceu em 2006, quando o Governo do Ceará destinou R\$ 500 mil para patrocínio da escola de samba carioca Mangueira, além de propor a construção de um aquário (obra não concluída até hoje) com gasto bilionário. Enquanto isso, o investimento para quem deveria ser prioridade absoluta, como determina a Constituição, ia de mal a pior na vida real. E é claro que houve pressão para reverter essa disparidade.

NA PRÁTICA

Na rua e na Câmara para pressionar ações

Em 2018, por exemplo, no mês das crianças, o Fórum DCA realizou um ato público que mobilizou diversas crianças e adolescentes, no centro de Fortaleza, denunciando que a Prefeitura de Fortaleza havia gasto, em um único mês, o equivalente a R\$ 17 mil com café para o gabinete do prefeito. Este valor foi superior a todo investimento do ano de 2017 do Programa Ponte de Encontro (R\$ 8 mil), destinado a crianças e adolescentes em situação de rua, e do

Programa Adolescente Cidadão (R\$ 8,7 mil), destinado à profissionalização de adolescentes em situação de vulnerabilidade social. A denúncia dos dados gerou muitas incidências na mídia e reuniões com a presidência da Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci), órgão responsável pelo orçamento e execução dos programas.

Outro momento que ficou para a história foi a ocupação que os/as adolescentes fizeram na Câmara de Vereadores de Fortaleza, por ocasião da aprovação da lei orçamentária de 2004. A pressão resultou na aprovação de três emendas com ações destinadas a crianças e adolescentes.

Etapa da Execução do orçamento

Esta etapa consiste na efetiva arrecadação da receita e realização da despesa que se processará ao longo de todo o exercício financeiro (de 01º/01 a 31/12). Após a aprovação e publicação do orçamento para cada unidade orçamentária (órgão com autonomia financeira) são estabelecidos créditos e dotações orçamentárias para fazer face à execução dos programas e atividades.

ACOMPANHAMENTO SISTEMÁTICO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Ao longo do ano, o CEDECA realiza o monitoramento da execução orçamentária para acompanhar se as ações que foram previstas na LOA estão sendo de fato realizadas. Neste processo, também é identificado se o valor que foi previsto inicialmente se manteve, se houve redução ou suplementação. Em casos em que o orçamento apresenta redução ou não execução, são realizadas incidências, em articulação com o Fórum DCA, para pressionar o poder público a executar o que estava previsto.

Isso acontece por meio de ofícios aos órgãos competentes, de solicitações de reuniões com o Poder Público, muitas vezes através da articulação feita nos conselhos de direitos, e também através de denúncia pública com a divulgação da situação das políticas públicas para infância e juventude nas redes sociais e nas mídias tradicionais de comunicação.

INCIDÊNCIA POR MEIO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP)

Outro mecanismo utilizado pelo CEDECA é a **judicialização**, que é o processo pelo qual se leva ao conhecimento do Judiciário o não cumprimento da legislação por parte do poder público, de forma a obrigar os entes responsáveis ao cumprimento da lei, sob pena de sanções.

NA PRÁTICA

Recorrendo aos tribunais

Um exemplo de judicialização aconteceu em fevereiro de 2019, quando o CEDECA, juntamente com o Ministério Público do Estado do Ceará, protocolou uma Ação Civil Pública (ACP) que reivindica a ampliação do número de vagas em creches no município de Fortaleza. A decisão, favorável à ACP, foi publicada no dia 30 de janeiro de 2020, na qual a Prefeitura de Fortaleza é sentenciada a garantir o direito de acesso à educação infantil em creches a crianças de 0 a 5 anos. A Justiça determinou a criação de mil novas vagas por ano até atender toda a demanda reprimida, sob pena de multa. Outro ponto importante da sentença é a determinação de que berçários (para crianças de 0 a 1 ano) sejam disponibilizados para a população. Em agosto de 2021, a Prefeitura de Fortaleza começou a oferecer as primeiras vagas em berçários públicos na cidade, resultado de muita luta e pressão populares.

INCIDÊNCIAS NO ÂMBITO FEDERAL COM ARTICULAÇÕES NACIONAIS

O CEDECA Ceará compõe a Coalizão Direitos Valem Mais, articulação nacional que congrega diversas instituições e movimentos sociais para elaboração de ações estratégicas com o objetivo de revogar a Emenda Constitucional 95 (EC 95), aprovada em 2016 e que congela os investimentos sociais a um teto de gastos por 20 anos. Dentre as diversas ações, o CEDECA contribuiu, em 2020, na elaboração da petição ao Supremo Tribunal Federal sobre o impacto da Emenda Constitucional 95, que afeta diretamente os direitos infantojuvenis.

Esta medida tem precarizado os investimentos públicos e prejudicado principalmente as crianças mais pobres, ao reduzir recursos em políticas sociais. O CEDECA é *amicus curiae*² em uma das ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade dessa medida.

² A expressão latina *amicus curiae*, ou “amigo da corte”, designa alguém que pode fornecer elementos importantes para as decisões dos tribunais, por ter informações relevantes ao processo, oferecendo-lhes melhor base para questões relevantes e de grande impacto. Para mais informações, consulte o artigo 138 do Código de Processo Penal.

3

Falando fácil, todo mundo entende

As finanças públicas, a economia e o orçamento são vistos como um tema de difícil compreensão. Para muitas pessoas, os debates, os termos e a dinâmica das leis do orçamento parecem coisa de iniciados, restrita a pessoas “sabidas” e engravatadas e só elas conseguiriam entender do assunto. Nada mais errado.

Na verdade, há que se compreender essa construção como uma estratégia para afastar, para deixar longe do debate público quem, de fato, é afetada pelas decisões tomadas no orçamento: a população empobrecida, negra e periférica do País, entre essas pessoas crianças e adolescentes.



O CEDECA Ceará sempre acreditou que era possível fazer diferente. Defendemos que o orçamento público pode ser, sim, um tema acessível a muitas pessoas. Para isso, é preciso facilitar a linguagem e efetivar canais dialógicos e verdadeiramente democráticos de participação.

Nesse tópico, falaremos sobre as formações, as publicações sobre orçamentos e demais estratégias criativas que o CEDECA empreendeu ao longo do tempo para tentar “trocar em miúdos” o tema do orçamento, trazendo transparência e linguagem mais acessível para um tema considerado meramente burocrático.

Formações sobre orçamento público com organizações, coletivos e movimentos

Os processos formativos, sobretudo com os/as adolescentes participantes dos projetos das organizações que compõem o Fórum DCA, são atividades que acontecem em preparação para as discussões dos orçamentos. São espaços utilizados para democratizar a temática do orçamento e contrapor o discurso de que o orçamento público é algo meramente técnico e de difícil compreensão, justificando o afastamento da sociedade no processo de discussão e tomada de decisão.



Para Assistir

As formações mais recentes sobre orçamento público, realizadas com organizações parceiras de Fortaleza, foram assunto de um outro vídeo, organizado pela Save the Children América Latina e Caribe. O vídeo conta a trajetória de adolescentes e jovens do Brasil (Fortaleza) e Peru na luta por direito à participação no orçamento público de suas cidades. Assista ao conteúdo completo aqui: <https://bit.ly/CEDECAVideoSave>

A análise do orçamento cai na estrada: a experiência de Sobral e Ibicuitinga

A experiência da análise do orçamento em Fortaleza já estava consolidada quando o CEDECA percebeu que era preciso ir além. Cidades pequenas e médias também poderiam monitorar seus orçamentos e esses saberes precisavam se espalhar Ceará afora.

A partir da parceria com a Cáritas Regional Ceará, com atuação territorial no Interior com crianças e adolescentes, a equipe do CEDECA tomou a estrada rumo à Região Norte do Estado para formações, análises e incidências no orçamento de Sobral (naquele ano com população de 172.685 habitantes), entre 2005 e 2008, e de Ibicuitinga, no Vale do Jaguaribe (com população estimada em 2005 de 9.959 moradores) no período de 2005 a 2010.

Quando iniciou esse trabalho, o CEDECA Ceará já era conhecido nacionalmente como entidade pioneira na análise

do Orçamento de políticas públicas para Crianças e Adolescentes, conhecido pela sigla OCA. No fim do mesmo ano de 2005, a organização contribuiu, juntamente com Fundação Abrinq, Inesc, Unicef, Centro de Cultura Luiz Freire, Pólis e Save the Children, na escrita da publicação “De olho no orçamento criança e adolescente” sobre essa metodologia de análise nos níveis municipal, estadual e federal.

A leitura do contexto apontava para a importância de se ampliar a discussão sobre políticas públicas em cidades em que temas como transporte escolar, saúde e acesso à educação eram muitos precários e contavam, naquele período, com políticas públicas bem menos especializadas. Além disso, a avaliação era de que a mobilização em outras cidades era fundamental para ampliar o debate, inclusive, sobre o orçamento estadual.

“Ao escolhermos Sobral e Ibicuitinga, cidades de médio e pequeno porte, respectivamente, estamos buscando demonstrar e adequar as rotinas de monitoramento do orçamento público em outros tecidos sociais, em que se gere iniciativa da sociedade civil dessas cidades e que se questione o poder público e suas ações” (Trecho do Relatório de Atividades do CEDECA de 2005).

Somente no primeiro ano de atuação, foram 16 encontros nos dois municípios, de forma intercalada, um encontro de formação e outro de articulação (para pensar a organização e as ações de mobilização). Em 2006, foram 26 encontros. As formações envolviam de 20 a 30 pessoas, todas já engajadas em algum grupo organizado pela Cáritas nesses municípios. O objetivo era articular as formações em orçamento público com as lutas sociais que os coletivos já vinham levantando em seus municípios.

Esses grupos organizados também realizavam seminários abertos para convidar o restante da população para intervir no orçamento e fazer análises de emendas na Câmara dos Vereadores. Muitas vezes, os próprios parlamentares locais participavam dos encontros, para tentar entender o próprio orçamento municipal, já que nos municípios do interior era comum a pouca apropriação do parlamento sobre as leis orçamentárias. No geral, tratava-se de um documento elaborado por escritórios de contabilidade contratados para esse fim.

A metodologia se aproximava do processo desenvolvido em Fortaleza, com a peculiaridade de que, especialmente em Ibicuitinga, as formações envolviam parcela significativa da população, o que gerava muitos comentários entre os/as moradores/moradoras. Um seminário com 500 pessoas (perto de 5% da população de Ibicuitinga), numa escola municipal, culminou em uma audiência pública posterior na Câmara.

O grupo se denominava “Grupo OCA de Ibicuitinga” e esteve à frente da conquista de uma emenda de inclusão do orçamento participativo na cidade. Era

o próprio grupo quem apresentava os dados para vereadores e moradores da cidade, que desconheciam a destinação dos recursos. A facilitação do CEDECA se encerrou em 2010, mas o grupo continuou em torno da pauta de crianças e adolescentes, intervindo na política pública e fazendo interlocuções com a juventude da Rede OPA, em Fortaleza.

A mobilização do período também rendeu a produção de um informativo e de um programa de 1 hora na rádio local, com conteúdos sobre orçamento público, a destinação orçamentária em cada área e cobrança da participação popular nos rumos do orçamento. Muitas pessoas na cidade passaram a incidir mais forte na política da cidade, inclusive com candidaturas à Câmara, e outras buscaram formação em ensino superior em áreas como Serviço Social e Contabilidade.

Já em Sobral, as formações e mobilizações também aconteciam com periodicidade, embora tenha havido maior dificuldade para deslanchar o processo de organização local e de apropriação da proposta, com menor participação dos atores sociais locais.

ORÇAMENTO ESTADUAL

Em paralelo a esse processo, o CEDECA fomentou no ano de 2005 a formação da Rede Estadual de Monitoramento do Orçamento Público, que envolveu movimentos sociais de temáticas variadas, como mulheres, juventude do campo, zona costeira e meio ambiente.

A equipe da organização articulava a rede e facilitava os processos de análise do orçamento estadual. “Isso acabou ampliando nossa capacidade de análise política do Estado, de análise profunda do contextos socioeconômicos, o que qualificou nossa intervenção. O Cedeca passou a incomodar muito nesse período”, relembra Talita Maciel, da coordenação colegiada do CEDECA Ceará e, à época, estagiária de Direito da equipe.

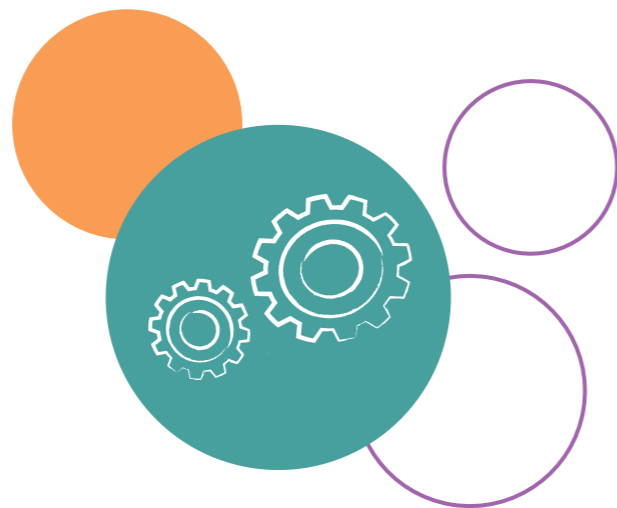
Em 2006, essa Rede de Monitoramento questionou a doação de R\$500 mil para a escola de samba carioca Mangueira e, nos anos seguintes, a construção do Acquario Ceará, com recursos previstos de R\$250 milhões à época, e o projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco. A perguntas mobilizadoras principais eram:

- Qual a prioridade econômica do estado?
- Quais as prioridades de macro investimento?
- Por que as políticas para crianças e adolescentes não são prioridade no orçamento público?

O acúmulo destas análises possibilitou encontro estaduais e grandes assembleias populares sobre orçamento público, que envolveram centenas de pessoas. O processo permitiu a produção de relatório analíticos da política econômica do Estado e o que estava apontado como política de desenvolvimento no período. “Foi um período de grande articulação com outros movimentos, que tratavam de outros temas de direitos humanos. Era ‘tudo acontecendo ao mesmo tempo’”, resume Talita Maciel.

Os processos da mobilização local e estadual permitiram empoderar a participação de mais pessoas nos orçamentos, qualificando a incidência. “Foi visível como os grupos do Interior eram fortalecidos e legitimados pela população por conta de temas que nem os gestores e vereadores tinham apropriação”, analisa Talita.

Lembre-se que a peça orçamentária, dita como algo que “só especialistas entendem” é, na verdade, uma concentração de poder e democratizar seu acesso é uma disputa importante, um movimento político fundamental para as populações mais pobres e vulnerabilizadas.



NA PRÁTICA

Nas redes para instigar o debate

Em 2020, no contexto de isolamento social devido à pandemia da COVID-19, as articulações e incidências aconteceram de forma virtual. Uma estratégia que foi muito utilizada para denúncia dos contextos sociais foram as *lives*, postagens nas diversas redes sociais e os *tuitaços* como forma de ampliar a divulgação de informações.

Nas postagens sobre orçamento público, os números gerais dos cortes (geralmente representados pela tesoura) ajudam a facilitar a compreensão da sociedade em geral. Outra estratégia é a utilização

de gráficos simplificados que demonstram a redução da execução dos recursos públicos ao longo dos anos. Pressionar as autoridades públicas por meio das redes sociais tem sido uma estratégia utilizada também pela sociedade civil. Exemplo recente de sucesso dessa estratégia foi a aprovação, pelo Congresso, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), depois de muita pressão nas redes sociais. Já pensou em fazer algo parecido para pressionar os vereadores de sua cidade?

NA PRÁTICA

Juntando pessoas e coletivos mesmo em tempos difíceis

Em 2020, por exemplo, mesmo no contexto de isolamento social devido à pandemia da COVID-19, o CEDECA Ceará, em parceria com o Fórum DCA, promoveu o curso virtual intitulado “E se o orçamento fosse nosso?”, com adolescentes e jovens de vários territórios e municípios do Ceará, com o objetivo de elaborar emendas e estratégias de incidência para que fossem incluídas no orçamento estadual políticas públicas que contemplassem as demandas de adolescentes e jovens.

Mesmo com a limitação de mobilização e de acesso do público, por ser virtual, conseguimos articular muitos adolescentes de várias localidades do Ceará, permitindo, minimamente, descentralizar da capital as discussões sobre orçamento público.

Em três encontros virtuais, foram discutidas a temática do orçamento público e sua relação com a garantia de direitos; a análise de algumas áreas do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021 do Governo do Estado do Ceará; e a elaboração de emendas, a partir da avaliação juntamente com os adolescentes e jovens das ações que não estavam contempladas na proposta para a juventude. Como processo de incidência, foram elaboradas 9 emendas ao Projeto de Lei e encaminhadas ao Legislativo para aprovação. Todas elas foram aprovadas, destacando-se as ações de Realização de ações de incentivo aos artistas independentes do Estado e a inclusão do Projeto Criando Oportunidades, destinado à profissionalização de adolescentes e jovens no contexto de vulnerabilidade social.

Elaboração de estudos sobre políticas públicas para crianças e adolescentes

A partir do monitoramento dos orçamentos públicos, sobretudo da execução orçamentária, o CEDECA Ceará realiza a produção de materiais impressos que trazem a sistematização de experiências, buscam explicar melhor os termos técnicos e reúnem as análises propriamente ditas dos orçamentos.

A primeira dessas publicações foi a cartilha “Desatando os Nós do Orçamento Público”, de 2010, que busca explicar os principais termos ligados à temática. Além do livro que contou a história da Rede OPA, como citamos na parte 1, as notas técnicas são publicações importantes que periodicamente abordam o contexto das políticas públicas para crianças e adolescentes, tanto no âmbito municipal e estadual quanto no âmbito federal.

Dentre as produções dos últimos anos, destacam-se os monitoramentos da educação infantil; da política de segu-

rança pública do município de Fortaleza e do Estado do Ceará; e um estudo sobre as desigualdades de gênero nos investimentos públicos no Brasil.

- 1 A nota intitulada “Análise da Educação infantil em Fortaleza: Orçamento e Direito à Creche” apresenta como a educação infantil vem sofrendo reduções orçamentárias nos últimos anos em Fortaleza e, conseqüentemente, como isso tem refletido na precarização dos centros de educação infantil e do acesso pela diminuição do número de vagas. A nota aponta que 63% de crianças com até 3 anos de idade estão fora da creche no município.



O orçamento público pra todo mundo entender chega ao YouTube

Em 2018, o CEDECA experimentou navegar por outras linguagens para tratar de orçamento público. Embarcamos na linguagem audiovisual com a webnovela “Amor de Leste Oeste”, disponível no YouTube. Foi a forma encontrada para aproximarmos o tema do orçamento público ao cotidiano das juventudes periféricas de Fortaleza. O romance entre uma moradora de uma área pobre e um garoto de uma área rica foi mote para revelar a disparidade de investimento que é feito em pontos distintos da cidade.



No ano seguinte, lançamos nossa segunda novela: “Tá Pegando Fogo”. A história da professora Carol na luta contra a trans-fobia na escola conduz o enredo para pensarmos questões da organização popular e do orçamento público que afetam nossa vida cotidiana, como o alto investimento em segurança pública no Estado Ceará ao mesmo tempo em que os investimentos em assistência social despencaram.

Assista a essas produções no nosso canal do YouTube.

<https://bit.ly/TaPegandoFogoPlaylist>

<https://bit.ly/AmorLesteOestePlaylist>



- 2 No que concerne ao estudo da política de segurança pública intitulado “Monitoramento da Política de Segurança Pública do Ceará: De qual segurança pública precisamos?”,



- 3 No âmbito da análise do orçamento federal, foi elaborado o estudo “Infância, gênero e orçamento público no Brasil”, em parceria com a *Save the Children* em 2019, destacando a desigualdade de gênero no Brasil e o seu aprofundamento ocasionado pela ausência de investimentos públicos.



Até um próximo encontro!

A presente cartilha apresentou a trajetória do CEDECA Ceará no monitoramento e incidência dos orçamentos públicos ao longo dos anos e como as estratégias foram se moldando de acordo com o tempo, com os projetos, as parcerias e o amadurecimento institucional que faz a organização ser, atualmente, uma referência no que diz respeito ao monitoramento das políticas públicas para infância e adolescência no Ceará, com foco no orçamento público, para a garantia da prioridade absoluta, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Cabe sempre destacar que o CEDECA não esteve sozinho neste caminho, muito pelo contrário! Esteve sempre acompanhado por organizações parceiras, por coletivos de adolescentes e jovens que contribuíram – e ainda contribuem – em todas as ações, fortalecendo uma importante rede do Sistema de Garantia de Direitos, numa constante ciranda de trocas e aprendizados que luta pela efetivação e ampliação da participação social e da garantia da efetivação de direitos!

Referências

ANÍSIO ALCÂNTARA. **Constituição do Estado do Ceará**. Ce.gov.br. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>>. Acesso em: 31 Mar. 2021.

ANÍSIO ALCÂNTARA. **Regimento Interno**. Ce.gov.br. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/regimento-interno>>. Acesso em: 31 Mar. 2021.

Aspectos Introdutórios: **Senado**.leg.br. Disponível em: <<https://saberes.senado.leg.br/mod/book/view.php?id=48349&chapterid=101114>>. Acesso em: 8 Mar. 2021.

CEDECA CEARA. Rede OPA História. Disponível em: <https://youtu.be/FTDgLI4FISo>. Acesso em 9 Mar. 2021.

CEDECA CEARÁ. **Criança e adolescente em ação, orçamento com participação**. Fortaleza, 2004. 61 p.

CEDECA Ceará. **Desatando os nós do Orçamento Público**. Fortaleza, 2010, 65p.

CEDECA CEARÁ. **Histórias e Lutas**: sistematização da experiência da rede opa – rede orçamento e participação ativa. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017. 75 p.

Conheça o Ciclo Orçamentário. Contabilidade Pública. Disponível em: <<https://contabilidadepublica.com/4-etapas-do-ciclo-orcamentario/>>. Acesso em: 15 Mar. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ. Ceará Transparente. Ceará Transparente. Disponível em: <<https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia?locale=pt-BR>>. Acesso em: 31 Mar. 2021.

POLITIZE. **PPA, LDO e LOA: as 3 siglas que definem o orçamento do governo**. Politize! Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>>. Acesso em: 9 Mar. 2021.

Portal da Transparência. Ce.gov.br. Disponível em: <<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 31 Mar. 2021.

SAPL – **Sistema de Apoio ao Processo Legislativo**. Ce.leg.br. Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/44/text>>. Acesso em: 31 Mar. 2021.

SAPL – **Sistema de Apoio ao Processo Legislativo**. Ce.leg.br. Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3697/text?print>>. Acesso em: 31 Mar. 2021.



Realização



Apoio



Save the Children

kinder
not
hilfe



MISEREOR
IHR HILFSWERK

Itaú Social