



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCO PAULO PIMENTA SILVEIRA

**FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
UMA FONTE AINDA INEXPLORADA NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE
ATENDIMENTO**

FORTALEZA - CEARÁ

2022

FRANCISCO PAULO PIMENTA SILVEIRA

FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA
FONTE AINDA INEXPLORADA NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE
ATENDIMENTO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Neirara de Moraes Bezerra

FORTALEZA – CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Silveira, Francisco Paulo Pimenta.

Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: uma fonte ainda inexplorada no financiamento da política de atendimento [recurso eletrônico] / Francisco Paulo Pimenta Silveira. - 2022.

110 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof.^a Dra. Neira de Moraes Bezerra.

1. Fundos especiais. 2. Financiamento . 3. FMDCA. 4. Políticas de atendimento à criança e ao adolescente.. I. Título.

FRANCISCO PAULO PIMENTA SILVEIRA

FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
UMA FONTE AINDA INEXPLORADA NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE
ATENDIMENTO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 21/02/2022

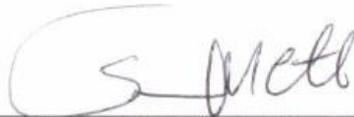
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Neiara de Moraes Bezerra (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.ª Dr.ª Camila Holanda Marinho
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Samuel Leite Castelo
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Dedico este Trabalho aos meus pais Paulo e Oneide (*in memoriam*), minhas tias Maria de Jesus e Elizabete (*in memoriam*), meus irmãos Bete, Lurdes e Antonio, Minha Esposa Sandra e aos meus Filhos Paulo Neto, Samuel e Larissa e meu neto João Miguel por todo apoio e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos pelo incentivo em especial a Roseli apoio primeiro sempre.

À Dra. Socorro França e Dr. Camilo Sandro pelo incentivo da bolsa.

Aos colegas e amigos da SPS.

Ao colegas da Turma 19 de Mestrado em Políticas Públicas da UECE e colegas de outros Estados e Municípios sempre incentivando.

RESUMO

O panorama histórico das políticas de atendimento voltadas para crianças e adolescentes no Brasil guarda estreita relação com a evolução do financiamento dessas mesmas políticas, que vai da caridade à proteção integral, da “roda dos expostos” aos fundos especiais. Fundos especiais são produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação. A presente pesquisa investiga a utilização de um desses fundos, o Fundo Municipal dos Direitos de Criança e do Adolescente (FMDCA). Apontados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como uma das diretrizes da política de atendimento, os fundos representam uma importante fonte de recursos para a implementação de políticas públicas que visem a garantir os direitos dessa parcela da população. No entanto, mesmo com a possibilidade de doação direta no momento da declaração do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, a utilização dos fundos segue muito aquém do esperado em todo o Brasil. O objetivo da pesquisa foi conhecer o potencial de arrecadação desperdiçado nos 36 municípios cearenses mais pobres e, principalmente, identificar as razões que levam à baixa captação e utilização dos recursos. A demarcação temporal da pesquisa compreendeu os exercícios fiscais de 2012 a 2020, e como fonte para a coleta de dados foram utilizadas as Notas Técnicas FMDCA da Receita Federal do Brasil no período. Por meio da análise de entrevistas realizadas com representantes de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará, o estudo identificou as razões e os entraves político-administrativos que fazem com que os fundos permaneçam como fontes inexploradas de financiamento das políticas de atendimento para crianças e adolescentes. Dentre essas razões, destacaram-se o baixo conhecimento dos conselheiros sobre a relação entre suas atribuições e as leis orçamentárias, a ausência de campanhas de incentivo à doação e a falta de vontade política das administrações municipais para o fortalecimento dos FMDCA.

Palavras-chave: Fundos especiais. Financiamento. FMDCA. Políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

ABSTRACT

The historical panorama of care policies aimed at children and adolescents in Brazil is closely related to the evolution of the financing of these same policies, which ranges from charity to full protection, from the “wheel of the exposed” to special funds. Special funds are products of specified income that, by law, are linked to the achievement of certain objectives or services, provided the adoption of specific rules of application. The present research investigates the use of one of these funds, the Municipal Fund for the Rights of Children and Adolescents (FMDCA). Appointed by the Statute of Children and Adolescents as one of the guidelines of the attendance policy, the funds represent an important source of resources for the implementation of public policies that aim to guarantee the rights of this part of the population. However, even with the possibility of direct donation at the time of income tax declaration by individuals and corporations, the use of funds remains far below expectations throughout Brazil. The objective of the research was to know the potential for wasted collection in the 36 poorest municipalities in Ceará and, mainly, to identify the reasons that lead to the low capture and use of resources. The temporal demarcation of the research comprised the fiscal years from 2012 to 2020, and as a source for data collection, the Technical Notes FMDCA of the Federal Revenue of Brazil in the period were used. Through the analysis of interviews carried out with representatives of Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents of Ceará, the study identified the reasons and political-administrative obstacles that make the funds remain unexplored sources of funding for care policies for children and teenagers. Among these reasons, the councilors' low knowledge of the relationship between their attributions and the budget laws, the absence of campaigns to encourage donations and the lack of political will on the part of municipal administrations to strengthen the FMDCA stood out.

Keywords: Special funds. Financing. FMDCA. Policies for child and adolescent care.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	FMDCAs habilitados no período de 2012 até 2020.....	67
Gráfico 2 -	FMDCAs não recebidos no exercício 2012-2020.....	72
Gráfico 3 -	Situação do Ceará – Municípios Cadastrados.....	78
Gráfico 4 -	Municípios com maior vulnerabilidade social, aptos a receberem destinações no ato da Declaração do Imposto de Renda- 2012/2020 (Evolução).....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Quadro consolidado com os resultados das destinações em 2020-Brasil e Ceará.....	16
Quadro 2 -	Municípios do Ceará com maior vulnerabilidade social - Censo IBGE /2010.....	22
Quadro 3 -	Legislação nacional sobre os fundos especiais.....	54
Quadro 4 -	Regulamentação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	55
Quadro 5 -	Situação dos FMDCAs quanto à possibilidade captação de recursos por destinação no ato do imposto, por estado e região.....	64
Quadro 6 -	Valores efetivamente repassados 2012-2020.....	65
Quadro 7 -	Valores recebidos por FMDCAs brasileiros por meio de destinações diretas.....	66
Quadro 8 -	Evolução dos cadastros dos municípios no programa do Imposto de Renda.....	68
Quadro 9 -	Destinações pendentes dos anos de 2012 a 2020.....	70
Quadro 10 -	Das destinações pendentes – Valores e quantidades desde 2012-2020.....	71
Quadro 11 -	Municípios que conseguiram destinações e o repasse não aconteceu de imediato pela RFB. Por inconsistências (Valores Relevantes).....	75
Quadro 12 -	As principais inconsistências que impedem o recebimento das destinações.....	76
Quadro 13 -	Municípios aptos a captar as destinações no Imposto de Renda em 2020.....	79
Quadro 14 -	Municípios classificados como mais vulneráveis do Estado do Ceará.....	80
Quadro 15 -	Potencial de destinação no ato da declaração anos-2017-2020.....	83
Quadro 16 -	Arrecadação dos 36 municípios de acordo com RFB nos exercícios de 2017/18/19 com maior vulnerabilidade de acordo com IPECE-CE.....	84
Quadro 17 -	Situação dos Municípios do Ceará no exercício de 2017-2018.....	86
Quadro 18 -	Situação dos municípios do Ceará nos exercícios de	

	2018-2019.....	86
Quadro 19 -	Situação dos municípios do Ceará nos exercícios de 2019-2020.....	87
Quadro 20 -	Potencial de arrecadação dos 36 municípios mais vulneráveis do Ceará.....	87
Quadro 21 -	Quantidade dos entrevistados por sexo.....	90
Quadro 22 -	Grau de escolaridade dos entrevistados dos CMDCAs....	90
Quadro 23 -	Quantidade de entrevistados por representação.....	91
Quadro 24 -	A existência no município de entidades não-governamentais aptas a receber recursos do Fundo.....	92
Quadro 25 -	O papel do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente.....	93
Quadro 26 -	Sobre o não - funcionamento dos FMDCAs nos municípios brasileiros.....	94
Quadro 27 -	Situação do município dos entrevistados para recebimento dos recursos.....	94
Quadro 28 -	Os municípios e a elaboração do Plano de Ação pelos seus CMDCAs.....	95
Quadro 29 -	Os municípios e a elaboração do Plano de Aplicação pelos seus CMDCAs.....	96
Quadro 30 -	Principais motivos pelos quais os municípios não conseguem destinações do Imposto de Renda para os FMDCAs.....	96
Quadro 31 -	O CMDCA dos municípios e o envio de orientação para os setores da prefeitura responsáveis pelas leis orçamentárias.....	97
Quadro 32 -	Sobre a realização de campanhas pelo CMDCA e a Prefeitura para incentivar a doação/destinação de recursos para os Fundos.....	98
Quadro 33 -	Razões da não execução dos recursos captados pelos FMDCAs.....	99
Quadro 34 -	A diferença que a captação dos fundos e o financiamento de projetos representam na vida de crianças e adolescentes dos municípios.....	100
Quadro 35 -	Comentários livres dos conselheiros sobre o tema da pesquisa.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DIRF	Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda
DNcr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESG	Escola Superior de Guerra
FEBEM's	Fundações Estaduais do Bem- Estar do Menor
FIMAS	Fundos Municipais de Assistência Social
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNDCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem- Estar do Menor
IBEGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Pesquisa do Ceará
IVC	Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NEPP	Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBM	Política nacional de Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
UNICEF	Fundo Nacional das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	METODOLOGIA.....	19
2.1	Objetivos.....	20
2.1.1	Objetivo Geral.....	20
2.1.2	Objetivos específicos.....	20
2.2	Campo, coleta de dados e sujeitos da pesquisa.....	21
2.3	Análise dos dados e resultados.....	23
3	DA RODA DOS EXPOSTOS AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: AS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL...	24
3.1	As categorias da infância e adolescência e sua construção histórica.....	24
3.2	Crianças e adolescentes pobres do Brasil.....	25
3.2.1	A Roda dos Expostos: A primeira política de atendimento à infância pobre do Brasil.....	27
3.2.2	Dos Códigos de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente....	30
4	FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO: DA FILANTROPIA AO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	42
4.1	Das Rodas à FUNABEM: da caridade privada à caridade oficial....	42
4.2	Fundos Públicos e Políticas Sociais.....	50
4.2.1	O Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	53
5	FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTES EM NÚMEROS- UM PANORAMA DA SITUAÇÃO DO BRASIL, NO CEARÁ E EM 36 MUNICÍPIOS MAIS VULNERÁVEIS.....	63
5.1	Panorama brasileiro.....	63
5.2	Panorama cearense.....	77
5.3	Panorama dos 36 municípios mais vulneráveis do Ceará.....	80
6	ENTRAVES PARA A UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS: A FALA DOS CONSELHEIROS.....	89
6.1	Perfil dos entrevistados.....	90
3.2	Respostas dos entrevistados.....	93
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
	REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

Fundos públicos são o conjunto de recursos de que o Estado dispõe para o desempenho de suas funções administrativas, extraído da sociedade em forma de taxas contribuições, impostos etc. (OLIVEIRA, 1988). De acordo com Salvador (2015), os fundos públicos demonstram a capacidade de o Estado intervir na economia para combater as desigualdades sociais.

Os fundos públicos e fundos públicos especiais se distinguem entre si porque, enquanto os fundos públicos não possuem destinação específica, os fundos públicos especiais constituem-se de uma parcela de receitas especificadas em lei para o alcance de objetivos determinados, conforme o art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (SALVADOR, 2015). Assim, os fundos públicos especiais representam uma forma de tornar certa a destinação e alocação recursos para áreas entendidas como prioritárias, como é o caso das políticas públicas para crianças e adolescentes, assistência social, pessoas idosas, saúde ou cultura.

Como instrumentos para a vinculação de receitas e efetivação de despesas, os fundos especiais podem dar maior visibilidade às políticas públicas de especial relevância, com destaque no orçamento público, assim atendendo às demandas das populações mais vulnerabilizadas nos 5570 municípios brasileiros, além de funcionar como um facilitador para destinação e alocação de recursos financeiros e orçamentários, contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é denominada “Constituição Cidadã” devido ao seu caráter inclusivo e abrangente, por ter como prioridade a garantia de direitos e por propiciar as ferramentas para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e empenhada em dirimir as desigualdades sociais. No caso da presente pesquisa, a CF/1988 trouxe duas importantes modificações.

A primeira alteração diz respeito à ampliações na regulamentação dos fundos especiais, organizando-os de forma a atender áreas prioritárias. Para garantir o investimento em políticas sociais, o artigo 167, inciso IX da Constituição respalda a criação de vários fundos, entre eles, os Fundos de Direitos da Criança e dos Adolescentes (FDCAs). Com vistas a organizar o orçamento e a distribuição de recursos para políticas específicas para garantir o direito de crianças e adolescentes, esse Fundo deve ser instituído em nível federal, estadual e municipal,

a fim de alocar recursos e atender demandas territoriais específicas. Além disso, o art. 167 estabelece que os Fundos Públicos Especiais devem ser criados por lei e ainda que o controle de suas prestações e tomadas de contas devem ser submetidas do tribunal de contas de cada ente (BRASIL, 1988/2010).

A outra modificação bastante significativa trazida pela CF/1988, que diz respeito ao nosso interesse de pesquisa, está posta no art. 227, que reconhece crianças e adolescentes como prioridade absoluta, substituindo a Doutrina da Situação Irregular, vigente no Código de Menores, e instituindo a Doutrina da Proteção Integral, visando que crianças e adolescentes deixassem de ser objetos de intervenção para serem consideradas sujeitos de direitos e garantindo igualdade de direitos a todas as crianças e adolescentes.

No intuito de regulamentar e especificar todas as disposições do já citado artigo 227, em 1990, foi promulgada a Lei 8069 de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no artigo 88, incisos II e IV, propõe como diretrizes da política de atendimento às crianças e adolescentes a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional, da criança e do adolescente, e manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos. No cumprimento dessas diretrizes, em 12 de outubro de 1991 foi criado, pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (**CONANDA**), preconizando a criação dos conselhos em os todos os entes federativos. Nesta esteira, foram criados os Fundos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), que se constituem o objeto de análise central da presente pesquisa.

Se considerarmos que as políticas de atendimentos às crianças e adolescentes antes do ECA tiveram fontes de receitas advindas através da caridade, da filantropia e de programas de governos pontuais e intermitentes, a possibilidade de uma fonte de receita exclusiva e garantida para essas políticas, se constitui um avanço significativo e importante na preservação dos direitos dessa parcela da população brasileira. Esse avanço torna-se ainda maior quando consideramos que a utilização dos recursos do fundo fica submetida à deliberação e controle dos conselhos de direitos, órgãos que contam com a participação paritária de representantes da sociedade civil e dos governos.

Sobre as principais fontes de receitas de um FMDCA uma delas coloca-se em destaque, por se constituir outro recorte da análise, que é a prevista pela

Constituição de 1988, capítulo I, título VI, que trata do Sistema Tributário Nacional, especialmente no que se refere ao imposto de renda e suas alterações (destinações de pessoas físicas e jurídicas), que trata de doações dedutíveis do Imposto de Renda para as políticas de atendimento às crianças e adolescentes. Desde 2012, os contribuintes podem destinar até 3% do imposto devido aos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente durante o preenchimento da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda.

Para a garantia da utilização desse recurso destinado aos FMDCA, todas as receitas e as despesas a serem executadas devem estar previstas nos instrumentos de planejamentos utilizados para elaboração de peças orçamentárias no Brasil, que são os Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual e o mais importante: as despesas do fundo municipal serão definidas a partir de instrumentos elaborados e aprovados no respectivo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), que delibera e gerência os recursos dos FMDCA, a partir de demandas identificadas por estudos e diagnósticos realizados nos municípios. Os recursos planejados dentro do FMDCA são muito importantes, mesmo sendo vistos com complementares. Assim, podemos avaliar que se trata de importantíssima oportunidade financeira para fortalecer, reforçar, estimular, aquecer, incentivar, fomentar e estruturar a política pública de direito da criança e adolescente.

No entanto, se analisarmos, por exemplo, que em 2020 o potencial de destinação permitido no ato da declaração do Imposto de Renda Pessoa Física-IRPF no Brasil foi de R\$ 8.132 bilhões e que o total de doações destinadas aos fundos não passou de R\$ 256 milhões, veremos que apenas pouco mais 3% no do potencial Brasil foi destinado. Já o Estado do Ceará, que tinha o potencial de arrecadação no ato da declaração do imposto de renda de R\$ 192 milhões, só conseguiu a destinação de R\$ 3 milhões, com 132 municípios aptos a receberem as destinações, representando apenas 1,87% da possibilidade de fortalecer a política pública de direitos da criança e adolescente.

O exemplo acima trata apenas do ano de 2020, e se imaginarmos a quanto tempo está prevista esta destinação, prevista pelo ECA há 31 anos e fixado o percentual em 2012, podemos ter uma estimativa do volume de recursos que poderia ter sido utilizado na efetivação de políticas públicas para garantia de direitos de crianças e adolescentes do país. O quadro abaixo permite visualizar

sinteticamente o que foi descrito e, se pensarmos no valor potencial de destinação e quanto seria importante se esse valor fosse arrecadado, podemos ter a ideia de quanto se perde na implementação desse recurso.

Quadro 1 - Quadro consolidado com os resultados das destinações em 2020-Brasil e Ceará

Potencial 2020 (R\$)		Quantidade de municípios	Municípios habilitados a receberem destinações	Quanto foi destinado (R\$)	Percentual Arrecadado
BRASIL	8.132 bilhões	5570	3349	256 milhões	3,15%
CEARÁ	192 milhões	184	132	3 milhões	1,87%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Receita Federal do Brasil¹

E esta é uma das inquietações presentes na pesquisa: Por que não acontecem as doações para esses fundos? As pessoas jurídicas e físicas estão conscientes da importância desse recurso? O que poderia ser feito para implementar e incentivar essas destinações nos municípios? Eis o primeiro cenário inquietador.

A segunda inquietação adveio da minha experiência de 39 anos de trabalho na Política de Assistência Social, onde tive a oportunidade de participar em diversos trabalhos de pesquisas, bem como da efetivação do artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o qual determinava que os municípios, para receberem recursos fundo a fundo para execução dos programas projetos e serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deveriam criar seus Fundos Municipais de Assistência Social (FIMAS). Tive uma participação efetiva em todos os 184 municípios do Estado do Ceará, salientando que o município de Frecheirinha foi o último destes a cumprir o que determinava o artigo 30 da LOAS em nosso Estado.

Já no que diz respeito aos FMDCAs, observei que todos os municípios tinham CMDCA, conselheiros tutelares, recebiam premiações por investimentos em crianças e adolescentes em suas execuções orçamentárias e quando perguntava sobre os FMDCAs poucos tinham e ainda observava uma falta de interesse dos

¹Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/repasses-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi/repasses-aos-fdca>.

atores envolvidos na execução da política em cada esfera municipal em criar o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do FMDCA.

Diante desses dois cenários apresentados acima, e a reflexão de quanto à utilização dos fundos poderiam contribuir para evolução de políticas públicas para garantia de direitos de crianças e adolescentes do Ceará, pus-me então a questionar quais as razões da falta de interesse tanto nas destinações do imposto de Renda para esse fim e também da não regulamentação e utilização do recurso destinado pelo fundo, tão importante para atenuar a desigualdade nos municípios do Ceará.

Diante dessas questões, e das inquietações surgidas no espaço da atividade profissional, considerei a ideia de cursar o mestrado profissional e utilizar esse espaço privilegiado para a pesquisa no intuito de responder a algumas das inquietações. Nesse sentido, elaborei a seguinte pergunta de partida: Quais as razões para a baixa utilização dos fundos municipais de direitos da criança e do adolescente? No objetivo de encontrar resposta a essa pergunta formulei algumas hipóteses e objetivos que estão elencados na seção da metodologia.

Penso que com a pesquisa se possa contribuir na propagação do conhecimento sobre a existência dos FMDCA, na perspectiva de conseguir sensibilizar gestores na utilização dos recursos oriundos desse fundo e na realização de campanhas territoriais em busca da divulgação da possibilidade de arrecadação via Imposto de Renda, a fim de que mais contribuintes cumpram sua responsabilidade social, destinando parte do seu imposto de renda devido/restituir em programas e projetos na evolução ou, quem sabe, na revolução da política pública de direitos da criança e adolescente, e que os impactos tão almejados por todos nós que fazemos militância nessa tão importante política de direito aconteçam. Por fim, esperamos além da propagação da existência desses fundos e suas possibilidades de utilização pretendemos também sugerir estratégias para estender essa compreensão com vista a implementar sua utilização, para todos os 184 municípios cearenses.

Assim, se organizamos o texto da dissertação da seguinte forma: após esta introdução, apresentamos o percurso metodológico, seguida de uma terceira seção onde foi feita uma breve exposição sobre a construção moderna da categoria infância, a partir das análises de Ariès (1981) sucedida por um panorama histórico sobre a infância e adolescência no Brasil, as formas como se organizaram as políticas de atendimento a essa parcela da população ao longo do tempo e o

percurso percorrido até a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de textos de vários estudiosos da questão da infância e da adolescência como Faleiros (2011), Pinheiro (2006), Passetti (2010), Rizzini (2011).

Em seguida, na seção 4, traçamos um breve retrospecto histórico sobre o financiamento das políticas para a infância e adolescência; uma breve reflexão acerca da conceituação e importância dos Fundos Públicos para as políticas sociais, a partir das análises de Sanches (2001), Souza Filho (2016), Boschetti (2009), Salvador (2015), para finalmente chegarmos ao Fundo para os Direitos da Criança e do Adolescente Infância, instituído pelo ECA, traçando um paralelo de como ocorria o financiamento das políticas para infância e adolescência antes dessa lei.

Na seção 5, foram trabalhados os dados sobre a situação dos fundos públicos no Brasil, no Ceará e, de forma mais detalhada, nos 36 municípios cearenses com maiores números de vulnerabilidade de acordo com indicadores do IPECE, trazendo exemplos emblemáticos de municípios, dentre os 36, que mais arrecadaram, que ainda nem criaram os FMDCA e os que já têm CNPJ/FMDCA, mas não realizam campanhas para conseguir destinações de acordo com o potencial do seu município.

Na última seção deste trabalho serão consolidadas e analisadas as respostas das entrevistas realizadas com: 01 representante do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do Ceará e 12 presidentes dos CMDCA de municípios escolhidos a partir do porte populacional dentre os 36 municípios mais pobres de acordo com Instituto de Pesquisa do Ceará - IPECE, classificados como de Pequeno Porte I (município de até 20.000 habitantes):- **Porte I** e de Pequeno Porte II (município de 20.001 a 50.000 habitantes)- **Porte II** – (a definição do porte tem como referências os dados do censo do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, último censo 2010). Uma análise dirigida: i) para a compreensão das razões para a baixa utilização dos fundos e ii) para a apresentação de propostas que possam superar o atual estado dos fundos como fontes ainda inexploradas de financiamento da política atendimento às crianças e adolescentes.

2 METODOLOGIA

No primeiro momento da pesquisa, desenvolvemos o procedimento de revisão bibliográfica, a fim de se construir um panorama conceitual das temáticas estudadas. A pesquisa bibliográfica reveste-se de grande importância, pois, conforme esclarece Boccato (2006):

A pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação (BOCCATO, 2006, p.266).

Lakatos e Marconi (2001) ressaltam: “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

Segundo Deslandes (2012), uma vez formulado o problema a ser investigado e definida a pergunta de partida, o passo seguinte seria a formulação de hipóteses que orientarão a busca de respostas, hipóteses essas que deverão ser confirmadas ou refutadas ao final da pesquisa, a partir das informações obtidas no campo.

Das inquietações surgidas e já colocadas na seção anterior, formulamos as seguintes hipóteses:

- 1) A baixa utilização do FMDCA significa desperdício de oportunidade para o fortalecimento dos projetos e programas para crianças e adolescentes, pois a partir do que se pôde perceber, a partir da revisão bibliográfica realizada, a ausência de um dispositivo previsto na Constituição, representou em muitas dificuldades para a realização desses projetos e programas em tempos anteriores ao Estatuto da Criança e do Adolescente.
- 2) Nos municípios mais pobres, exatamente onde se encontra um número maior de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, a baixa utilização do FMDCA é ainda mais acentuada.

3) Dentre as razões para o FMDCA permanecer ainda como uma fonte inexplorada de financiamento estão: a baixa expectativa quanto à captação de recursos por meio das doações de pessoas físicas e jurídicas para o fundo; falta de reconhecimento do papel dos conselhos de direitos na deliberação de políticas para crianças e adolescentes e, conseqüentemente, na definição sobre as despesas do fundo; a falta de conhecimento técnico sobre o tema orçamento público contidas nos Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) por parte dos atores envolvidos na gestão e efetivação das políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes.

2.1 Objetivos

A partir dessas hipóteses, foram elaborados os objetivos da pesquisa, apresentados a seguir.

2.1.1 Objetivo Geral

Identificar as razões para a baixa utilização dos fundos municipais de direitos da criança e do adolescente

2.1.2 Objetivos específicos

- a) Apresentar o panorama histórico das políticas de atendimento das crianças e adolescentes e seus avanços com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- b) Relacionar o panorama histórico da situação da criança e do adolescente com as fontes de financiamento das políticas, destacando a importância dos fundos públicos especiais para políticas específicas e objetivos e finalidades dos FMDCA's;
- c) Levantar e sistematizar os dados sobre a utilização dos fundos municipais no Brasil, no Ceará e nos 36 municípios cearenses que, a

partir do mapeamento realizado pelo IPECE, constam como tendo o maior índice de vulnerabilidade social;

d) Identificar a percepção dos conselheiros de direito sobre as razões para a baixa utilização dos fundos.

2.2 Campo, coleta de dados e sujeitos da pesquisa

Para a escolha do campo e sujeitos da pesquisa realizamos uma pesquisa documental nas notas técnicas e nos atos declaratórios da Receita Federal a fim de conhecer os valores captados pelo Imposto de Renda das pessoas físicas, no modelo completo de declaração de imposto de Renda no Brasil e no Ceará, entre 2012 e 2020.

O trabalho realizado neste estudo foi além do simples levantamentos de dados, uma vez que a maior parte das informações foi tratada, por vezes de forma manual, de modo a evidenciar os aspectos mais importantes da investigação. Assim, a apresentação que aqui se faz já conta com os dados transportados, agrupados e tratados, conforme os objetivos da pesquisa.

Em razão da escolha metodológica de verificar a situação dos fundos nos municípios mais vulneráveis do Estado do Ceará, também foi consultado o documento produzido para Implantação do Projeto de Apoio ao Crescimento-Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidades Ambientais – Programa para resultados (PfoR). Este programa se apoiou nos dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVC) produzido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) para a elaboração do conjunto dos 36 municípios cearenses com os maiores índices de vulnerabilidade. É esse o conjunto de municípios que a pesquisa trata de forma mais detalhada mostrando os valores arrecadados em seus FMDCAs e potencial de arrecadação desperdiçado.

Quadro 2 - Municípios do Ceará com maior vulnerabilidade social - Censo IBGE /2010

Região ADMINISTRATIVA	Município	PORTE	POPULAÇÃO
Grande Fortaleza	Trairi	Médio porte	51.422
Cariri	Araripe	Pequeno porte 2	20.685
	Salitre	Pequeno porte 1	15.453
	Santana do Cariri	Pequeno Porte 1	17.170
	Tarrafas	Pequeno porte 1	8.910
Litoral Norte	Barroquinha	Pequeno porte 1	14.476
	Granja	Médio porte	52.645
	Itarema	Pequeno Porte 2	37.471
	Martinópolis	Pequeno porte 1	10.214
	Uruoca	Pequeno porte 1	12.883
	Morrinhos	Pequeno Porte 2	20.700
Litoral Oeste/Vale do Acaraú	Amontada	Pequeno Porte 2	39.232
	Irauçuba	Pequeno porte 2	22.324
	Miraíma	Pequeno porte 1	12.800
	Tururu	Pequeno porte 1	14.408
Maciço de Baturité	Capistrano	Pequeno porte 1	17.062
	Itapiúna	Pequeno porte 1	18.626
Serra da Ibiapaba	Croatá	Pequeno porte 1	17.069
	Viçosa do ceará	Médio porte	54.955
Sertão Central	Choró	Pequeno porte 1	12.583
Sertão do Canindé	Boa Viagem	Médio porte	52.498
	Itatira	Pequeno porte 1	18.894
Sertão de Sobral	Graça	Pequeno porte 1	15.049
	Moraújo	Pequeno porte 1	8.070
	Mucambo	Pequeno porte 1	14.102
	Reriutaba	Pequeno porte 1	19.455
	Santana do Acaraú	Pequeno Porte 2	29.946
Sertão dos Crateús	Ararendá	Pequeno porte 1	10.491
	Ipaporanga	Pequeno porte 1	11.343
	Ipueiras	Pequeno Porte 2	37.862
	Novo oriente	Pequeno Porte 2	27.453
	Poranga	Pequeno porte 1	12.001
	Tamboril	Pequeno Porte 2	25.451
Sertão dos Inhamus	Aiuaba	Pequeno porte 1	16.203
	Quiterianópolis	Pequeno porte 1	19.921
Vale do Jaguaribe	Pereiro	Pequeno porte 1	15.757

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Assim, pretendemos identificar: i) qual a relevância dos FMDCA's para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente; ii) quais as razões para a baixa utilização dos fundos e iii) quais as ações que julgam necessárias para superar o atual estado dos fundos como fontes ainda inexploradas de financiamento da política atendimento às crianças e adolescentes.

Por fim, por meio das entrevistas, pretendemos Identificar junto aos presidentes dos CMDCA's dos 12 municípios que responderam às perguntas dentre os 36 municípios mais pobres de acordo com Instituto de Pesquisa do Ceará – IPECE e por porte populacional definido pelo Censo IBGE- 2010 – **PORTE I**. Além da pesquisa documental para definição dos sujeitos da pesquisa, para a coleta de dados utilizaremos a entrevista com perguntas semiestruturadas, porque, diferente das perguntas estruturadas e rígidas, característica dos questionários fechados, um roteiro semiestruturado permite ao pesquisador ir tirando dúvidas, flexibilizando e deixando os sujeitos da pesquisa mais à vontade para responder as perguntas. As entrevistas semiestruturadas “têm como vantagem a sua elasticidade quanto à duração permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos” (BONI; QUARESMA, 2005, p.75) e costumam serem mais abrangentes por sua semelhança com uma conversa informal.

2.3 Análise dos dados e resultados

Concluídas as entrevistas, foram organizados quadros com as respostas dos respectivos entrevistados, indexando-as a partir das hipóteses levantadas com o objetivo de confirmá-las ou refutá-las e diante dos dados obtidos se propor, a partir das respostas, estratégias que possam fomentar a maior arrecadação e utilização dos FMDCA' nos municípios pesquisados, com a ambição maior de que essas propostas possam ser implementadas de forma mais ampla em todos os 184 municípios cearenses.

3 DA RODA DOS EXPOSTOS AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: AS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL

Nesta seção, fizemos uma breve reflexão sobre a construção das categorias infância e adolescência, sucedido de um panorama histórico sobre a infância e adolescência no Brasil, as formas como se organizaram as políticas de atendimento a essa parcela da população ao longo do tempo e o percurso percorrido até a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

3.1 As categorias da infância e adolescência e sua construção histórica

Podemos afirmar que as categorias infância e adolescência são uma construção da sociedade burguesa. Segundo Ariès (1981), até o início da modernidade, não havia separação clara entre essas idades da vida. A criança tão logo conseguisse a independência da mãe, isto é, deixasse de precisar de cuidados, se misturava ao mundo dos adultos e participava de seus trabalhos e brincadeiras. “De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem sem passar pelas etapas da juventude, que talvez fossem praticadas antes da Idade Média e que se tornaram aspectos essenciais das sociedades evoluídas de hoje” (ARIÈS, 1981, p.10). Havia um sentimento superficial da criança, a que o autor chama de “paparicação”, que era reservado a ela enquanto era uma “coisinha engraçadinha”:

As pessoas se divertiam com a criança pequena como com um animalzinho, um macaquinho impudico. Se ela morresse então, como muitas vezes acontecia, alguns podiam ficar desolados, mas a regra geral era não fazer muito caso, pois uma outra criança logo a substituiria. A criança não chegava a sair de uma espécie de anonimato (ARIÈS, 1981, p.10).

Só a partir das sociedades industriais, as crianças começaram a assumir um novo lugar, graças à assunção da escola como o novo local de aprendizagem. A criança deixou de ser misturada aos adultos e de aprender a vida diretamente a partir da convivência com eles e foi “mantida à distância numa espécie de quarentena, antes de ser solta no mundo. Essa quarentena foi a escola, o colégio” (ARIÈS, 1981, p.11).

Essa mudança deveu-se, sobretudo ao “sentimento de família” até então desconhecido. Antes,

As trocas afetivas e as comunicações sociais eram realizadas portanto, fora da família, num “meio” muito denso e quente, composto de vizinhos, amigos, amos e criados, crianças e velhos, mulheres e homens, em que a inclinação se podia manifestar mais livremente. As famílias conjugais se diluíam nesse meio (ARIÈS, 1981, p.11).

Vemos, então, a partir da modernidade, a emergência da vida privada alimentada pelo sentimento de família que, segundo o autor, pode ser interpretada como uma das faces do grande movimento de moralização dos homens, promovidos pela religião. Surge então o que entendemos por “família nuclear”², que é resultado direto de nova organização social predominante na sociedade burguesa. Assim, podemos considerar que a organização da família em pequenos núcleos, foi responsável por solidificar o sentimento de classe, necessário a construção e solidificação da sociedade burguesa (ARIÈS, 1981).

É interessante ressaltar que este tipo de organização familiar que coloca a criança no centro das atenções, é responsável pela elaboração das etapas do desenvolvimento humano, como construções da ciência moderna, orientadas pelos saberes da Psicanálise, da Pediatria e da Psicologia (ARIÈS, 1981).

3.2 Crianças e adolescentes pobres do Brasil

A tese desenvolvida por Ariès (1981), da qual tratamos até agora, é importante para compreender como se deu o processo de emergência da vida privada e do sentimento de família que tirou a criança de um quase anonimato para a posição de principal preocupação dos pais e o importante papel da escolarização nesse processo, contudo, é necessário, no caso do Brasil, observarmos as especificidades para as quais Del Priore (2010), chama a atenção:

Em primeiro lugar, entre nós, tanto a escolarização quanto a emergência da vida privada chegaram com grande atraso. Comparado aos países ocidentais onde o capitalismo instalou-se no alvorecer da Idade Moderna, o Brasil, país pobre, apoiado inicialmente no antigo sistema colonial e, posteriormente, numa tardia industrialização, não deixou muito espaço para que tais questões florescessem (...) (DEL PRIORE, 2010, p. 10).

² Hoje em dia, temos o surgimento de novas modalidades de relacionamento familiar, considerados fora do padrão convencional tradicional. Através de pesquisa bibliográfica, estudou-se a evolução do conceito de família ao longo dos tempos, a proteção da lei e do Estado aos indivíduos inseridos nos novos modelos, em nome do princípio da dignidade da pessoa humana e da afetividade no relacionamento humano (ALVES, 2020).

As primeiras escolas no Brasil foram implantadas por jesuítas e destinadas a poucos. Só na segunda metade do século XVIII, teve-se a primeira tentativa de implantação de ensino público no Brasil, ainda assim de forma precária. No decorrer do século XIX, não havia alternativa para os filhos dos pobres, além do trabalho nas lavouras, sendo para estes, “a melhor escola” enquanto os filhos das classes privilegiadas eram ensinados por professores particulares. O trabalho infantil também era utilizado na complementação da renda familiar daqueles mais pobres e miseráveis, sendo “priorizado em detrimento da formação escolar” (DEL PRIORE, 2010, p. 10). Em relação à vida privada, na sociedade brasileira sempre existiram:

os lares monoparentais, a mestiçagem, a pobreza material e arquitetônica-exemplificada nos espaços onde se misturavam indistintamente crianças e adultos de todas as condições-, a presença de escravos, a forte migração interna capaz de alterar os equilíbrios familiares, a proliferação dos cortiços no século XIX e de favelas no XX, são fatores que alteravam a noção que se pudesse ter no Brasil, até bem recentemente, de tal privacidade tal como ela foi concebida pela Europa urbana, burguesa e iluminista (DEL PRIORE, 2010, p. 11).

Contudo, como muito dos países colonizados, esse ideal burguês de organização familiar consagrou-se como hegemônico no Brasil, fazendo também surgir aqui, aquilo que Costa (1979) identificou como “normalização da família através da higiene”, sendo que em determinado momento, também houve o processo de nuclearização da família, mas como o autor ressalta essa era a família burguesa, branca, higiênica e adaptada aos padrões europeus. O restante da população manteve-se na mesma situação e sempre condenada às repressões e exclusão, por não se adaptarem ao “modelo ideal”.

Voltando a Ariès (1981), ele também identifica em seus estudos, a flagrante diferença que existia na Europa entre as crianças e jovens das classes sociais mais favorecidas e aquelas de classes pobres, havendo uma nítida separação, não sendo permitido que os dois grupos acessassem os mesmos espaços e participassem das mesmas atividades. A Revolução Industrial demonstra claramente esta realidade: crianças e jovens das classes populares tinham que trabalhar até a exaustão (ou a morte) para contribuir com o sustento de suas famílias, não sendo permitido a estas viverem seu tempo de infância e juventude (GIOSA, 2010).

Para Del Priore (2010, p.8), existe enorme distorção entre o mundo infantil que deveria “ser”, ou “ter” e aquele no qual a criança “vive”, ou muitas das vezes “sobrevive”:

No primeiro, habita a imagem ideal da criança feliz, carregando todos os artefatos possíveis de identificá-la numa sociedade de consumo: brinquedos eletrônicos e passagem para a Disneylândia. No segundo, o real, vemos acumular-se informações sobre a barbárie constantemente perpetrada contra a criança, barbárie esta materializada nos números sobre o trabalho infantil, sobre exploração sexual de crianças de ambos os sexos, no uso imundo que o tráfico de drogas faz dos menores carentes, entre outros (DEL PRIORE, 2010, p.9).

Ao estudarmos a realidade brasileira, a enorme disparidade entre o que se mostra como ideal de infância feliz, aquela amplamente divulgada pelos organismos internacionais e a grande quantidade de crianças e adolescentes pobres, que necessitam de apoio social para sobreviver, nos deparamos com a enorme distância entre o mundo ideal e o mundo real e inferimos que aqueles que necessitam de cuidados, muitas vezes são abandonados à própria sorte ou ficam à mercê de políticas públicas ineficazes (DEL PRIORE, 2010).

Essas afirmações nos abrem espaço para contar um pouco da história das políticas de atendimento às crianças e adolescentes pobres do Brasil e os muitos percalços que fazem parte de suas trajetórias.

3.2.1 A Roda dos Expostos: A primeira política de atendimento à infância pobre do Brasil

No Brasil, data de 1521, as primeiras determinações governamentais, vindas da coroa portuguesa, de que as Câmaras Municipais cuidassem das crianças abandonadas, podendo criar impostos para isso. Contudo, essa assistência, “consistia num território de indefinições, acordos e desacordos entre o público e privado” (FALEIROS, 2011, p.209), Diante dessa indefinição, a responsabilidade por essas crianças foi em grande parte assumida pela irmandade de Nossa Senhora, Mãe de Deus, Virgem Maria da Misericórdia. Conhecida popularmente como Santa Casa da Misericórdia. Fundada em Lisboa em 1498, por um grupo de leigos e um frade, sua fundação destinou-se à assistência à pobreza urbana, e embora gozasse de autonomia e fosse uma entidade leiga, mantinha estreita relação com a realeza e com a Igreja católica e gozava de privilégios, entre estes a arrecadação de esmolas para suas obras (FALEIROS, 2011).

As Casas de misericórdia se multiplicaram chegando ao Brasil, e coube à Santa Casa de Misericórdia de Salvador, inaugurar a primeira Roda dos Expostos do Brasil em 1726. Depois disso, outras Rodas foram inauguradas pelo país e, de acordo com Faleiros, (2011),

A Roda se constituía em todo um sistema legal e assistencial dos expostos até sua maioridade. Em realidade, “Roda” era o dispositivo cilíndrico no qual eram enjeitadas as crianças e que rodava do exterior para o interior da casa de recolhimento. A denominação de Roda para o atendimento que era oferecido aos nela enjeitados presta-se à confusão e ao entendimento de que a assistência a estes se resumia ao recolhimento imediato à exposição e deixa obscuras todas as etapas e modalidades de assistência que os mesmos recebiam até a maioridade (FALEIROS, 2011, p.213).

As crianças geralmente permaneciam nas chamadas Casas dos Expostos até os sete anos de idade, e cabia aos juízes depois decidir o seu destino, quando iam para os orfanatos ou eram entregues às famílias que os poriam para trabalhar. Conforme aponta Poker (2014, p. 23) “neste período, o trabalho infantil era explorado sem nenhum constrangimento, principalmente após os sete anos de idade, sob o forte argumento de contribuir para que elas não permanecessem nas ruas”.

A prática se estendeu por mais de duzentos anos e a vida das crianças nesses lugares era repleta de privações, “não eram alimentadas adequadamente e inúmeros eram os castigos em que passavam de joelhos um grande período ou ficavam de jejum a pão e água” (POKER, 2014, p. 23).

Um fato marcante na história das Rodas era a alta taxa de mortalidade, que põe em questionamento a qualidade da assistência prestada às crianças nesses lugares, tratando-se, conforme pontua Eva Faleiros (1981, p. 215), “de uma política perversa, no sentido de que seus resultados foram opostos aos objetivos propostos, pois os expostos recolhidos para que não morressem abandonados nas ruas acabavam aí morrendo”.

Uma das questões cruciais em relação a essa política, dizia respeito ao seu financiamento. Devendo ser legalmente financiada pelas Câmaras Municipais, bem como concessões e doações do rei, isto de fato não acontecia, e passava a depender de doações de particulares, não tendo o governo nunca assumido verdadeiramente o financiamento desta política, fadada ao fracasso.

É importante frisar, que apesar do objetivo oficial de salvar as crianças do abandono, as Rodas foram utilizadas largamente com o objetivo de encobrir os filhos

nascidos fora do casamento, que eram fadados ao abandono. Como observa Eva Faleiros (2011),

A política da escravidão, apoiada pelo Império e articulada pela oligarquia rural e nascente burguesia comercial, usava a Roda como esquema que, por um lado, validava e institucionalizava o enjeitamento da criança desvalorizada (negra, mestiça, ilegítima) e por outro lado, a incorporava ao trabalho, como “cria”(com soldada³) ou como trabalhador não assalariado” (FALEIROS, 2011, p.219).

As Rodas, se ancorando no discurso de salvação das crianças pequenas, dos “desvalidos”, na verdade reproduzia a lógica perversa da libertinagem dos homens brancos que escondiam sua prevaricação da sociedade e ao mesmo tempo ajudava a “guardar” aqueles que mais tarde seriam mão de obra barata e descartável. As crianças então eram “salvas” no objetivo de servir como trabalhadoras e não por merecerem cuidados.

As Rodas foram extintas em 1927, mas, conforme Pinheiro (2006) mantiveram seu objetivo fundante: a transferência de responsabilidade pelo cuidado da criança, como mecanismo de preservação de sua vida. A autora identifica pelo menos duas atualizações dessa ideia de transferência de responsabilidade presente na Modernidade: os orfanatos, onde as crianças são abandonadas e ficam à espera de adoção, o que não garante que serão “escolhidas” e que alguém assumirá a responsabilidade de protegê-las; e a outra é a prática de colocação de crianças nas portas das residências, onde, com sorte, serão adotadas e bem tratadas. A autora identifica no gesto de entrega da criança,

a repetição do gesto simbólico, que se dava com a entrega da criança nas rodas: alguém entrega uma criança para ser criada, ser “salva”; quem entrega não é visto, e transfere-se a responsabilidade; o abandono da criança fica também, pelo menos aparentemente, superado, por meio do cuidado que lhe será dispensado por quem a recebe. E isso com a boa vontade, a caridade, o amor ao próximo, pela determinação de tentar salvar a vida de uma criança (PINHEIRO, 2006, p.55).

É importante ressaltar que a crítica da autora não vai para as adoções em si, ao cuidado que outras pessoas podem dispensar às crianças que por algum motivo, foram abandonadas. O que ela critica é a injustiça social presente na nossa sociedade, que tem criado uma grande quantidade de pessoas que são

³ Segundo Eva Faleiros (2011) “soldado” significa aquele que recebe soldo, remuneração.

abandonadas à própria sorte, sendo obrigadas a abandonar seus filhos, a maioria das vezes, por não ter como provê-los.

3.2.2 Dos Códigos de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente

De acordo com Pinheiro (2006), no final do século XIX e o início do século XX, surge uma nova concepção sobre criança e adolescente no Brasil. Eles passam de objeto de proteção e de caridade para objetos de controle e disciplinamento social. As medidas tomadas no Brasil Império, fundadas na ideologia cristã de amparar a infância abandonada, praticando-se “medidas de caráter essencialmente assistencial, lideradas pela iniciativa privada de cunho religioso e caritativo” (RIZZINI, 2011, p.100), são substituídas por medidas que revelam outra preocupação com a infância:

Considerando-se o período anterior, uma outra criança ocupa o lugar de destaque na história que tem início com a abolição da escravatura, seguido da Proclamação da República -uma criança descrita como um “magno problema” (RIZZINI, 2011, p.108).

Segundo Rizzini (2011), isto faz com que as primeiras duas décadas do século XX sejam o período em que se mais legislou sobre a infância brasileira, na tentativa de regular sua situação. Data desse período os primeiros diagnósticos sobre os “problemas da infância” relacionados ao contexto capitalista, passando a ser vista sob o ponto de vista jurídico.

Neste contexto, justiça e assistência são claramente associadas, dando origem a amplas discussões sobre a necessidade de legislação específica, possibilitando assim a “criação de uma intrincada rede de medidas jurídico- sociais” (RIZZINI, 2011, p.112). Uma das grandes questões, era relativa à preocupação com a criminalidade infantil que para muitos, era associada ao abandono, levando a associação de juristas com as forças policiais, com os setores públicos, médicos, e associações caritativas e filantrópicas (RIZZINI, 2011). Era necessário salvar a criança e nesse sentido,

A infância foi nitidamente “judicializada” neste período. Decorre daí a popularização da categoria jurídica “menor”, comumente empregada nos debates da época. O termo “menor”, para designar a criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras, foi naturalmente incorporado na linguagem, para além do círculo jurídico (RIZZINI, 2011, p.113).

É importante ressaltar que essa categorização da criança pobre como “menor” não se tratou de um ato passageiro, mas algo que se instalou no imaginário social, estigmatizando todos aqueles que se encontravam nessa condição e, conforme aponta Melo (2011), o termo “menor” delimita o início de uma categorização que os coloca como problema social e jurídico:

Parece-nos que o surgimento do conceito de “menor” é um bom fio condutor desse processo histórico-social. De um lado, ele orienta a criação de uma nova categoria social: a categorização como “menores” de crianças provenientes das classes populares, em situação de miséria,(...)De outro, ele é o conceito operacional que permite a construção de saberes pautados todos por uma ideia de reforma social e moral do indivíduo sob os princípios da Psicologia da Psiquiatria e da Educação e ao mesmo tempo, como aponta Platt, a emergência de instituições judiciais e correccionais voltadas à sua administração (MELO, 2011, p.15-16).

É válido destacar que as ideias médico-higienistas tiveram grande destaque nesse período. Para o higienismo, os problemas sociais estavam ligados às precárias condições higiênicas da população pobre, que implicitamente, estavam ligados às questões morais. Havia uma associação quase automática entre pobreza, falta de higiene e moralidade. Para os higienistas, o Estado devia intervir, cuidar da saúde dos pobres, o que equivalia a impor regras de condutas visando garantir o progresso social (COSTA, 1979). Isto implicava intervir diretamente na vida das classes sociais menos favorecidas e seus filhos.

Como aponta Vicente Faleiros (2011), a intervenção dos higienistas tratava-se de uma preocupação também eugenista, isto é, de uma preocupação de controle da raça. Era necessário que o Estado interviesse para que as crianças fossem vigorosas e saudáveis para assim servir melhor o seu país, tratando-se “de uma visão de Estado mais voltada para a raça que para a própria criança” (FALEIROS, 2011, p. 43).

O “problema” da criança se norteava basicamente pela necessidade de intervir nas famílias pauperizadas, “cuidando” de seus filhos e evitando assim a “ociosidade” e “vagabundagem”, que levaria à criminalidade. A acentuada preocupação com a criminalidade deve-se, também, à rápida transformação que a sociedade brasileira estava passando nos fins do Império e início da República, com a abolição da escravatura e o início da industrialização, o que explica a crescente repressão à ociosidade:

Entende-se a preocupação em reprimir a ociosidade como parte inevitável do processo de transformação das relações socioeconômicas neste período de transição para a ordem capitalista. Abolida a escravatura, como fazer trabalhar o homem “livre”, fosse ele ex-escravo ou imigrante? (RIZZINI, 2011, p. 115).

Surge no país, uma nova ideologia de trabalho, como uma roupagem dignificadora, que visava despertar o sentimento de nacionalidade e amor ao país e possibilitar a saída do atrasado sistema colonial e nossa entrada no mundo civilizado.

O “problema” da criança assim adquire uma dimensão política, destacando a urgência de intervir, educando e corrigindo os “menores”, devido ao surgimento de uma nova nação e a necessidade de investir naqueles que representavam seu futuro. As crianças, nesse contexto, passam a ser propriedade do Estado. Essa nova nação, entrando num processo de industrialização, necessitava de mão de obra, para “servir os ditames do desenvolvimento do estado, de preferência, sem causar-lhes problemas” (PINHEIRO, 2006, p. 57), isto se deu, principalmente, pelo controle e disciplinamento das crianças das classes subalternas, tornando-as úteis à nação, contribuintes do desenvolvimento.

O primeiro Código Penal do Brasil, sancionado em 1830, em seu artigo 10 determinava que os menores de 14 anos não seriam julgados como criminosos, mas no artigo 13 também estabelecia que mesmo não tendo atingido a idade mínima de 14 anos, se o juiz julgasse que a criança/adolescente avaliada tinha agido com discernimento, isto é, tivesse consciência do crime, deveria ser encerrado em uma casa de correção (SANTOS, 2010), de forma que a punição ocorreria dependendo, exclusivamente, da discricionariedade dos juízes.

O Código Penal da República não considerava criminosos os menores de 9 anos completos e os maiores de nove anos e menores de 14, que agissem sem discernimento, a principal mudança deixava claro a nova tendência de educação e controle pelo trabalho: A punição daqueles considerados culpados ocorria agora em estabelecimentos disciplinares industriais, pelo tempo que o juiz determinasse. Conforme Santos (2010),

A capacidade de “obrar com discernimento” presente nos dois códigos, era portanto o fator determinante de uma possível aplicabilidade das penas sobre menores que estivessem na faixa dos nove aos 14 anos, sendo motivo de inúmeras polêmicas não só entre juristas, como também entre os pais dos ditos “delinquentes”, que na esperança de verem soltos seus filhos

de tudo faziam para comprovar a incapacidade mental e a consequente irresponsabilidade dos mesmos (SANTOS, 2010, p. 216-217).

É válido ressaltar, que na maioria das vezes, os pais perderam o pátrio poder sobre os filhos por não serem considerados capazes moralmente de criá-los e educá-los dentro da moral e dos costumes exigidos, tornando-os “moralmente” abandonados. Rizzini (2011) destaca que a definição de abandono que foi regulamentada pelo Decreto n. 16.272 de 1923,

Era extensa e encobria, na verdade, uma tentativa de regulamentar a educação dos filhos das famílias pobres, já que se referia basicamente a situação vividas por crianças das classes populares, tais como: não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar, etc. (RIZZINI, 2011, p. 244).

Nesse diapasão, de acordo com Faleiros (2011), a República herdou do Império 16 instituições asilares para a infância no Rio de Janeiro e, entre os anos de 1889 e 1930 foram criadas neste Estado mais 14 instituições, tipo asilo, orfanatos e mais seis instituições ligadas à Saúde da Criança, entre estas, quatro são de administração direta do Estado, o Abrigo de Menores e a Escola 15 de Novembro no Rio de Janeiro, o Instituto João Pinheiro em Minas Gerais e o Instituto Disciplinar em São Paulo. As demais instituições são mantidas por organismos religiosos e contribuições privadas e do Estado.

Destas instituições merece destaque o Escola Correccional 15 de Novembro, inaugurada e claramente comprometida com uma postura educativa e com o encaminhamento e a integração da criança no mundo do trabalho, a fim de prover-lhes a educação física e moral, “este mesmo encaminhamento é a estratégia dos asilos e orfanatos, dando-se ênfase ao trabalho doméstico, nos ofícios menores(…)” (FALEIROS, 2011, p. 43). Aqueles que não se adaptavam a essa ordem, ou seja, “os viciosos”, os “vagabundos”, eram duramente reprimidos e levados às prisões comuns. “Integrar pelo trabalho ou dominar pela repressão eram as estratégias dominantes” (FALEIROS, 2011, p. 43).

A partir de 1920, começa a mobilização para aprovar uma lei específica para tratar da “questão do menor”. Neste ano foi realizado o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, adotando mais sistematicamente uma agenda de proteção social, fazendo aprovar uma lei orçamentária federal (Lei n. 4242/1921), que combinava estratégias de assistência e repressão, autorizando o governo a

estruturar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinquente. Essa lei foi seguida do Decreto Legislativo n. 16.272, de 1923, regulamentando a assistência e proteção aos menores e o Decreto Legislativo n. 5083, de 1926 que dá autorização ao governo para decretar o Código de Menores, que foi promulgado em 12/10/1927. O novo Código recebeu o nome de Código Mello Matos em homenagem ao professor, ex-deputado e juiz José Cândido de Mello Albuquerque, que se tornou o primeiro juiz de menores do Brasil (FALEIROS, 2011).

O Código traz importantes inovações, uma delas é o Estado assumir a responsabilidade legal pela tutela da criança órfã e abandonada. A criança desamparada, nesta fase, fica institucionalizada, e recebe orientação e oportunidade para trabalhar. A primeira codificação voltada para os menores tornou-se um marco referencial, cumprindo papel histórico. Incorporando a visão higienista de proteção e controle do meio e dos indivíduos e a visão jurídica de repressão. Prevê a vigilância a saúde, e autoriza ao juiz a determinar a suspensão ou perda do pátrio poder caso esses sejam considerados negligentes e sem aptidão moral para cuidar dos filhos. Os abandonados podem ser entregues para exercer trabalho remunerado, sob vigilância e proteção. Os infratores serão recolhidos em prisão especial, o menor de 14 anos não seria submetido a processo penal e aqueles entre 14 e 18 anos eram submetidos a processo especial. O trabalho fica proibido aos menores de 12 anos. Proibiu-se o trabalho noturno aos menores de 18 anos, revelando ainda o poder discricionário da autoridade judiciária,

as decisões serão baseadas na *índole* (boa ou má) da criança e do adolescente e ficam a critério do juiz que tem o poder, juntamente com os diretores das instituições, de definir as trajetórias institucionais de crianças e adolescentes. O olhar do Juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível. O jurista e o médico representam as forças hegemônicas no controle da complexa questão social da infância (FALEIROS, 2011, p.49).

O que o Código traz realmente de novidade é a obrigação do Estado em proteger a criança e, embora prevaleça a aliança entre assistência e repressão, o ente público é convocado a prover educação, formação profissional, encaminhamento, bem como de prover as instituições de pessoal competente. Mesmo assim, ainda conforme Faleiros (2011),

A intervenção do Estado não se realiza como uma forma de universalização de direitos, mas de categorização e de exclusão, sem modificar a estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação

com o setor privado e sem se combater o clientelismo e o autoritarismo. A esfera diretamente policiaesca do Estado, passa a ser assumida/substituída por instituições médicas e jurídicas, com novas formas de intervenção que vão superando a detenção em celas comuns, sem contudo, fugirem do caráter repressivo (FALEIROS, 2011, p.49).

O Código de Menores coloca oficialmente, de acordo com Passeti (2010), os abandonados sob a mira do Estado, fechando os trinta primeiros anos da República com um potente investimento em políticas assistenciais e repressivas para as crianças pobres, no intuito de livrá-las da delinquência. A escola e o internato são os principais instrumentos de controle.

Para Pinheiro (2006), o Código de 1927 coroou a fase em que as crianças e adolescentes se tornaram objetos de pura repressão social, com objetivo de correção:

Inicia-se a era do isolamento, da retirada do convívio social de crianças e adolescentes a quem se atribua o cometimento de atos considerados infracionais. É o uso da punição como instrumento de correção, pela exclusão da vida social, uma forma de neutralizar a ameaça que esses adolescentes representavam para a sociedade. É o combate à ideia de perigo para a sociedade que se associa ao adolescente marginalizado. É necessário, de acordo com o Código de 1927, retirá-los do convívio social e isolá-los. (...) Eles representam, para as instituições do Estado, a perturbação da ordem social e de forma não construtiva. Institucionalizá-los (...)representava um caminho de reeducação, para trazê-los de volta ao convívio social (PINHEIRO, 2006, p.61-62).

A partir de 1934, o Estado aperfeiçoou o controle sobre a educação (na escola e na família) e se encarregou de superar os fracassos familiares por meio das escolas e internatos especiais. No Estado Novo, foi instituído o paternalismo assistencial. Em São Paulo, foi organizado o Serviço Social de Menores Abandonados e Delinquentes, com enorme poder centralizador das ações, como a fiscalização e orientação dos estabelecimentos de internação; a apreensão e recolhimento temporário de “menores” suspeitos; recebimento e distribuição pelos estabelecimentos de “menores” julgados (PASSETTI, 2010).

No Rio de Janeiro foi criado o SAM- Serviço de Assistência a Menores, através do decreto-lei nº 3.799, de 05 de novembro de 1941, substituindo a Escola 15 de Novembro. À instituição cabia “sistematizar o orientar os serviços de assistência aos menores delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares” (PASSETTI, 2010, p.362). Em São Paulo, com o mesmo modelo do SAM, surgiu o RPM- Recolhimento Provisório de Menores. Lá, eram realizados exames minuciosos dos aspectos físicos, sociais, econômicos e psicológicos

daqueles menores acusados de prática de atos infracionais, para enfim determinar seu destino.

O SAM, que mais tarde passa a ser denominado de Serviço Nacional de Assistência a Menores (1944) vai acompanhado do Conselho Nacional de Serviço Social (1938), o Departamento Nacional da Criança- DNCr-(1940) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) compor o chamado Sistema Nacional de Menores, visando a integração do Estado e Instituições privadas (FALEIROS, 2011).

O SAM, redefinido em 1944, passa a ser vinculado ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores, com grandes poderes, essa instituição suplanta o poder dos juízes de menores. Estes são prioritariamente apenas os responsáveis pela preservação da ordem, onde seu poder se caracteriza por arbitrar sobre a personalidade do menor, determinando sua periculosidade. Em 1945 é estabelecida uma Delegacia de Menores, que se articula com o SAM. Essas delegacias eram conhecidas por agirem sobre crianças e jovens perambulantes, “suspeitos de atos de delinquência”. A simples suspeita, de acordo com a aparência, já era motivo para repressão e recolhimento (FALEIROS, 2011).

Na chamada Era Vargas,

A política da infância, denominada “política do menor”, articulando repressão, assistência e defesa da raça, se torna uma questão nacional, e nos moldes em que foi estruturada, vai ter uma longa duração e uma profunda influência nas trajetórias das crianças pobres desse país (FALEIROS, 2011, p. 57).

Após a ditadura de Vargas, cuja queda deveu-se à conjuntura democrática instalada internacionalmente no pós-guerra, o Brasil conheceu um período conhecido como democrático populista, que repercutiu também na assistência à infância. Vicente Faleiros atenta para o início de “uma estratégia de preservação da saúde da criança e de participação da comunidade, e não somente repressiva e assistencialista” (FALEIROS, 2011, p. 59). No início dos anos 60, o DNCr, junto com a UNICEF (Fundação das Nações Unidas para a Infância) e a FAO (Organização para a Alimentação e Agricultura), propõem a criação de Centros de Recreação que deveriam contar com a participação da comunidade. Seu objetivo era compor um processo político técnico que visava o desenvolvimento da comunidade, bem no espírito da política desenvolvimentista de massa característica

do período, mobilizado com o apoio de setores da Igreja Católica e da sociedade civil.

A política da infância, conduzida pelo SAM era alvo de duras críticas, chegando a ser chamado por alguns juízes de “fábricas de delinquentes”, “escolas do crime”. Vários outros setores da sociedade corroboram com essas críticas, levando a extinção do órgão em 1964. A antiga política foi substituída pela chamada Política do Bem-Estar do Menor (PNBM).

É importante observar, porém, que toda a mobilização social ocorrida no período dito democrático, iniciado após a ditadura Vargas, foi duramente reprimida com o Golpe Militar de 1964, que apesar disso, paradoxalmente, instituiu a PNBM, com uma “metodologia interdisciplinar redimensionando a periculosidade circunscrita aos aspectos médicos”, ou seja, a tentativa de privilegiar aspectos biopsicossociais no entendimento das questões da “vida dos abandonados, carentes e infratores” (PASSETTI, 2010, p.357). A nova política visava não só a reclusão, mas introduzir a educação em reclusão, na verdade, numa tentativa de acalmar os ânimos às muitas queixas de autoridades contra o SAM, que desde antes do Golpe, pressionava os governos por sua extinção, o que inclusive em 1963, levou João Goulart a autorizar a formação de uma comissão para iniciar esse processo em fevereiro de 1963 (FALEIROS, 2011).

A pressão se manteve e depois do golpe, foi encaminhado ao Congresso o projeto de extinção do SAM e criação de um novo órgão para substituí-lo. Finalmente, a lei n.º 4513, de 1º de dezembro de 1964, extinguiu o SAM e criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM):

A ela caberia formular e implantar a Política Nacional do Bem-estar do Menor em cada estado integrando-se a programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, dimensionando as necessidades afetivas, nutritivas, sanitárias e educacionais dos internos e racionalizando os métodos (PASSETTI, 2010, p.364).

O Código de 1927 foi mantido em vigor até 1979, quando foi formulado o novo Código de 1979, que atualizou a PNBM e tornou explícita a estigmatização das crianças pobres como “menores” e delinquentes em potencial, instituindo a Doutrina de Situação Irregular”, conforme, expressa em seu artigo 2º:

para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I. privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução

obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão, dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II. vítimas de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; III. em perigo moral, devido: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV. privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual de pais ou responsável; V. com desvio de conduta em virtude de uma grave inadaptação familiar ou comunitária; VI, autor de infração penal (Artigo 2º da Lei 6.697/1979 *apud* PASSETTI, 2011,p. 70).

Na verdade, a doutrina de proteção irregular, aumentou consideravelmente o poder do Estado sobre as crianças e adolescentes das classes populares, mantendo o critério da pobreza como aquele que vai determinar o afastamento destes de seus pais, assim, como aponta Faleiros (2011), o código de 1979 reduziu

(...) as condições sociais (...) à ação dos próprios pais, ou do próprio menor fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância”. Na prática consagra o que vinha fazendo a FUNABEM (...)(FALEIROS, 2011, p.70).

Então, a PNBEM coaduna-se com a Lei de Segurança Nacional, vigente durante a ditadura, e consolida o “sistema” já instituído na Era Vargas, tornando-o ainda mais elaborado e sincronizado com os Estados, que incentivados pelo Governo Federal criam suas Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM's) (FALEIROS, 2011):

O *sistema*, como são denominados tanto a política da infância, como o conjunto de mecanismos de repressão, inclusive o esquema de controle social e político (com o terror e a tortura), deveria estar presente em todas as partes, controlando, vigiando, educando para que a integração se processasse de acordo com o plano nacional elaborado pelos tecnocratas (FALEIROS, 2011,p.66).

Entre 1927 e 1979, independente do regime político, democrático ou autoritário, se deu grande ênfase a retirada das crianças e adolescentes do convívio social com o pretexto de reeducá-lo, corrigi-lo. A criação da FUNABEM, embora trouxesse o discurso de que seria diferente, apostando na educação, enfatizando o tratamento “biopsicossocial”, como meio para vencer a “cultura de violência” que se espalhava pelos subúrbios por causa dos conflitos entre as gangues, logo se mostrou ineficaz, não conseguiu seu objetivo. Logo as Unidades das Febem's nos estados se tornaram espaços reconhecidos como “escola do crime”, tal qual havia ocorrido com o SAM. Apesar da “especialização” exigida pela reforma que abriu

Empregos para psicólogos, sociólogos, assistentes sociais, médicos, dentistas, enfermeiros, economistas, educadores e uma nova burocracia administrativa (...) não houve como impedir a disseminação de violências praticadas em seu interior entre internos e pelas autoridades sobre os internos. Reiterou o estigma que associa pobreza e miséria, abandono e delinquência (...) As tentativas de fuga, por sua vez, chegaram a ganhar a dimensão de rebeliões em que os internos ateavam fogo nos pavilhões gerando grande destruição (PASSETTI, 2010, p. 359).

Uma crise se desenhou, e diante do processo de abertura iniciado no Brasil no início dos anos 1980, dentro da própria FUNABEM surgiram contradições que emergiram graças à presença de profissionais comprometidos com a defesa dos direitos sociais, rompendo com a suposta homogeneidade institucional. E, assim, em 1984, a própria FUNABEM, começa a esboçar críticas contra o confinamento e em defesa a outras formas de atendimento (PINHEIRO, 2006).

Surgem os chamados projetos alternativos, e como aponta Vicente Faleiros (2011), as políticas de internação confrontam-se contra práticas, como resultado das mudanças políticas mundiais e o trabalho de militantes dos movimentos sociais,

A FUNABEM participa do desenvolvimento de projetos alternativos de atendimento a meninos e meninas de rua. Esta política é estimulada por Marina bandeira, presidente da FUNABEM, indicada pela Igreja Católica do Rio de Janeiro. Sua proposta reforça a descentralização e a cooperação estado/sociedade (...) Os projetos são articulados por um convênio entre a UNICEF, a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e a FUNABEM. Desde 1981 estudam-se, entre os três órgãos, formas alternativas de atendimento à criança na comunidade. Em 1982 são reconhecidas pelo projeto 70 experiências, destacando-se, na dinâmica dos projeto, a República do Pequeno Vendedor em Belém, Centro Salesiano do Menor em Belo Horizonte, Salão do Encontro em Betim, Cerâmica Educacional em Ipameri e Centro de Orientação em São José dos Campos (...) segundo a FUNABEM (1988), articulando estatal e privado, há 3.500 convênios firmados, 1.300 municípios beneficiados, 900 menores atendidos, e 19 bilhões de recursos aplicados (...) (FALEIROS, 2011, p. 79).

O atendimento à infância e adolescência tomava outro rumo. Várias iniciativas foram identificadas. Encontram-se também estudiosos que demonstram que no período de 1930 a 1980 ocorreu a introdução, expansão e consolidação jurídico-institucional dos mecanismos de garantia e proteção sociais, como a previdência social e a assistência; a construção de uma rede de ensino básico e científico; a política de atenção à saúde e a política habitacional etc., enfim, a institucionalização de um conjunto básico e essencial de políticas, diretrizes, programas, normas e regras que representaram um avanço, mesmo que às avessas e insuficientemente, dos direitos sociais no país (DRAIBE, 1995; FALEIROS, 2011;

NEPP, 1991). Mais técnicos encarregados desse trabalho de identificação, sentiram a necessidade de conhecer como estava sendo tratada a questão de crianças e adolescentes que se encontravam nas ruas sem serem atendidas por instituições, a pergunta era: [...] “haveria outras formas de atendimento para eles, de caráter institucional?” (PINHEIRO, 2006, p. 160). Nesse sentido, em 1983, de uma parceria entre UNICEF, a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e a FUNABEM, surgiu o Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua (PAAMR), cujo objetivo era “identificar e propiciar a troca de experiências entre programas de atendimento a meninos de rua” (PINHEIRO, 2006, p. 160).

Este projeto, segundo Nicodemos (2020), atuou como o “aglutinador” que impulsionaria a criação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR):

Esse projeto passa a se estruturar como aglutinador nacional dessa tendência, desembocando na organização de grupos locais. Esses, por sua vez, disseminam-se em todo território nacional tendo, por finalidade, integrar militantes, crianças e adolescentes e recursos para a construção dessa nova concepção de política para a infância e a juventude no país. Os grupos locais apresentam-se como forma embrionária de organização do MNMMR e, quando se consolidaram, passaram a reivindicar a estruturação de uma Coordenação Nacional que pudesse atuar como interlocutora nacional dessas iniciativas alternativas (NICODEMOS, 2020, p.184).

Consolidando-se como organização da sociedade civil a partir de 1985, o MNMMR teve um papel ativo na mobilização da sociedade na luta nacional pela elaboração da nova constituição brasileira. Atuou recolhendo assinaturas que foram encaminhadas à Assembleia Nacional Constituinte no sentido da aprovação de emendas populares relacionadas à defesa dos direitos da criança, o que resultou no art. 227 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988). No sentido de fazer valer essa prerrogativa constitucional, o movimento intensificou ainda mais a campanha, e outros segmentos sociais, como juízes e promotores progressistas, a Pastoral do Menor e parlamentares, o que resultou na elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA).

A FUNABEM, que no governo Collor passou a ser denominada CBIA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência através da Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990. O Governo Collor se mostra extremamente contraditório, pois ao mesmo tempo em que apóia a Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança e Adolescentes, continua financiando programas clientelistas como a

LBA (Legião Brasileira de Assistência, faz cortes nas verbas sociais e alinha-se à política neoliberal com a participação no Consenso de Washington (FALEIROS, 2011).

O comprometimento do Brasil com a agenda neoliberal firmada pelo consenso de Washington, fez evidenciar as contradições entre a Constituição Brasileira de 1988, de característica veementemente voltada para o Bem-Estar Social, com altos investimentos do Estado para sua efetivação, e a prerrogativa de estado mínimo, almejada pelo neoliberalismo.

Com a aprovação do ECA, que visou instrumentalizar o cumprimento efetivo do artigo 227 da Constituição Federal, promulgada em 1988, a saber:

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2005, p.143-144).

O ECA como é conhecida a lei 8.069 de 13.07.1990, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, abolindo a doutrina da situação irregular, e tornando a criança prioridade do Estado, propondo de maneira expressiva, as ações que devem ser pautadas no sentido de diminuir o abismo social entre as crianças e adolescentes das classes pobres e proporcionar-lhes igualdade de condições. Contudo, mesmo com a existência da lei, ainda é necessário muita reflexão e comprometimento de gestores e governantes no sentido de efetivar essas ações.

4 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO: DA FILANTROPIA AO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Nessa seção, traçamos um retrospecto histórico sobre o financiamento das políticas para a infância e adolescência; uma breve reflexão acerca da conceituação e importância dos Fundos Públicos para as políticas sociais, finalmente chegarmos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

4.1 Das Rodas à FUNABEM: da caridade privada à caridade oficial

O provimento da assistência às crianças abandonadas não foi uma diretiva governamental nos dois primeiros séculos do período colonial no Brasil, então, conforme Nascimento (2006),

[...]não foram criadas instituições para acolher e prover o sustento dessas crianças. Isso só se deu quando o abandono de bebês em lugares ermos tornou-se numeroso, virou um escândalo público, e ganhou visibilidade, com fortes conotações de práticas infanticidas, ainda mais agravadas pelo fato dessas crianças morrerem sem o sacramento do batismo (...) antes, porém a exposição de recém-nascidos parecia ser facilmente resolvida pela iniciativa familiar ou individual, isto é, pelas mulheres e homens que os acolhiam, cuidavam e criavam com o esporádico apoio das câmaras municipais (NASCIMENTO, 2006, p. 54).

Só a partir do século XVI, com as Ordenações Manuelinas, os conselhos municipais foram obrigados a arcar com as despesas da manutenção das crianças abandonadas, sendo autorizados a lançar impostos especiais ou criar loterias para este fim. As ordenações Filipinas, em 1603, criaram restrições e impôs a determinação de que o pai deveria sustentar o filho, mesmo sendo este ilegítimo, e na ausência deste, a mãe, ou parentes. Só em última instância caberia às câmaras assumir a responsabilidade dos abandonados e mesmo assim, com autoridade para transferir o ônus à população através de impostos (NASCIMENTO, 2006).

Segundo Faleiros (2011), nos séculos XVI e XVII tanto as Câmaras Municipais como as Casas de Misericórdia já mencionadas no capítulo anterior, prestaram assistência às crianças abandonadas, com a prática de colocação destas em casas de particulares, onde seriam cuidados mediante pagamento, contudo estes custos não eram assumidos de forma sistemática pelo governo real,

provocando inúmeros atritos entre este e as Casas de Misericórdia. Neste sentido, houve enorme pressão para a criação de instituições para acolher os abandonados e, em 1726, foi criada a primeira Roda dos Expostos e em 1775, o Alvará do Ministro Sebastião José de Carvalho e Mello, que, de certo modo regulamentou a assistência a infância, forneceu um grande incentivo à ampliação das Rodas, contudo não mencionou “quaisquer obrigações financeiras da Corte, nem das Câmaras Municipais com a criação dos expostos na Roda” (FALEIROS, 2011, p. 217).

Assim, as verbas utilizadas para atender às crianças e adolescentes em situação de carência social, no início, dependiam da caridade e da filantropia, ligadas fortemente ao catolicismo. A despeito de haver certo “interesse” social para as Casas dos Expostos existirem, pois era um meio de manter longe dos olhos do mundo as aventuras extraconjugais dos homens ou preservar a “moral e os bons costumes” das moças solteiras, essas casas passavam por grandes dificuldades para se manterem, o que vitimizava ainda mais as crianças que nelas viviam. Mesmo com as Rodas e com as constantes tensões entre governo e Casas de Misericórdia, o governo nunca assumiu verdadeiramente o financiamento dessa assistência e o máximo que acontecia era a concessão de esmolas para acalmar as tensões (FALEIROS, 2011).

A partir do início do período republicano, a assistência pública à infância foi classificada pelos que a criticavam como “uma espécie de caridade oficial”, entendida como “mal praticada”, que produzia “efeitos nefastos, tais como a degenerescência da raça” (FALEIROS, 2011, p. 226). Fica bem evidente a introdução das ideias higienistas nesse discurso. Se, até então, os asilos para menores, construídos à custa da caridade, se tratava de uma prática que, segundo os críticos, incentivava a “preguiça”, o “parasitismo” e a “vadiagem” aos poucos, com a introdução das ideias higienistas e utilitárias, foram sendo substituídos pelos reformatórios e as escolas premonitórias e correccionais, que traziam a ideia de “prevenir as desordens e recuperar os desviantes” (FALEIROS, 2011, p.227). Aos poucos, o atendimento à infância e a adolescência pobres, consideradas perigosas e amorais, foi impregnado dos princípios científicos da assistência, constituído de objetivos, método e resultados, segundo Eva Faleiros

O método preconizava uma organização do atendimento institucional nos seus diversos aspectos, como a distribuição da clientela, segundo uma classificação baseada em inúmeros, e cada vez mais complexos critérios, entre eles, o motivo da internação, a inteligência, as aptidões, e o caráter do

menor, a ocupação criteriosa do espaço e do tempo dos internos(...) (FALEIROS, 2011, p. 232).

Dois aspectos deixavam bem claro o novo olhar destinado à assistência da infância e adolescência pobres: a meta de inculcar o “sentimento de amor ao trabalho” e uma “conveniente educação moral”, (FALEIROS, 2011, p. 232) espelhando o lema de ordem e progresso necessários ao desenvolvimento do país, que entrava na era da industrialização. O trabalho, nessa perspectiva, era o único instrumento capaz de tornar o menor pobre uma pessoa útil para a sociedade, e capaz de contribuir para o progresso do país, pois, como aponta Faleiros (2011, p.233), “a formação de um operariado tornou-se necessária para atender à demanda incipiente de industrialização da economia”.

Até então, os recursos destinados à criação de instituições para atendimento aos “menores desvalidos”, dependia de iniciativa dos Estados, que optavam cada um à sua maneira, em criar instituições para os *abandonados*, os *moralmente abandonados* e os *delinquentes* (FALEIROS, p. 233, grifos da autora), mantidos por recursos públicos e privados, mas sem haver qualquer controle ou organização. Logo, seguindo os imperativos demandados pela nova organização política e pelo racionalismo positivista, começaram as mobilizações para uma organização da assistência pública, e de modo específico, a assistência à infância, pois “havia nas grandes capitais do país, instituições públicas e privadas com subvenção governamental, atendendo à infância necessitada, basicamente em internatos, sem qualquer controle centralizado dos serviços e do uso de verbas” (FALEIROS, 2011, p. 239), e para que houvesse resultados efetivos, era necessário que o governo passasse a intervir mais diretamente na área que sempre estivera à parte, a assistência social, a fim de controlar e centralizar os recursos provenientes de fontes públicas, bem como das subvenções dadas às instituições privadas.

Nesse processo, em 1921, efetuou-se a primeira medida de organização da assistência à infância, O “Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinvente”, criado pela Lei Orçamentária Federal n. 4.242 /1921. Entre suas diretrizes, previa a fundação de novas instituições e ampliação da Escola 15 de Novembro (já mencionada no capítulo anterior e na nomeação de um juiz de direito privativo de menores, surgindo uma espécie de justiça assistencialista, que vai da época da criação do primeiro Juízo de Menores do Distrito Federal, até o surgimento do SAM em 1941(FALEIROS, 2011):

Desde o início, o Juízo cuidou da execução do atendimento, em geral, determinando a internação de menores nas instituições oficiais e nas contratadas. Os convênios eram feitos com o Ministério da Justiça, através de subvenções, ou diretamente com o juízo, mediante pagamento de uma cota mensal por interno (FALEIROS, 2011, p. 245).

Aos poucos, a assistência à infância pobre e sua família começou a ser tratada como “questão social” e não como “caso de polícia”, se “especializando”, sendo inserida no campo das preocupações científicas, dando origem ao surgimento de novas disciplinas, como foi o caso do Serviço Social, surgido na perspectiva de gerir os conflitos entre uma classe operária emergente e as tensões provocadas pelas diretrizes liberais presentes na constituição de 1891 (BULLA, 2003).

Tentando administrar esse processo, surgiu o que foi reconhecido como um estado de Bem-Estar Social, que na verdade, tratava-se de controle e tentativa de adaptar os trabalhadores aos interesses do governo. Visando conseguir a aprovação dos trabalhadores, o governo Vargas estabeleceu várias medidas de políticas sociais que se integravam no conceito de progresso social e institucional, que em grande parte também beneficiavam a classe média e a burguesia industrial. Estabeleceu-se assim uma política de conciliação “entre os grupos dominantes, as camadas médias e os trabalhadores, que sustentavam a ideologia da “paz social”, que deu suporte à expansão do capitalismo no Brasil” (BULLA, 2003, p.6).

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério de Educação e Saúde foi instituído em 1938 e tinha as seguintes funções:

Realizar inquéritos e pesquisas sobre as situações de desajustes sociais; organizar o Plano Nacional de Serviço Social, englobando os setores públicos e privados; sugerir políticas sociais a serem implantadas pelo governo; dar parecer sobre a concessão de subvenções governamentais às instituições privadas (BULLA, 2003, p. 6)

Embora, segundo Iamamoto e Carvalho (1983), o CNSS não tenha exercido plenamente as suas funções, limitando-se a distribuir verbas e subvenções e favorecendo o clientelismo, é considerado como “marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 256).

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que atuaria como órgão colaborador do Estado em relação aos serviços de Assistência Social. A criação da LBA deixava clara a relação estatal/privado para o atendimento às políticas sociais, que se aprofundou cada vez mais desde sua criação (PEREZ;

PASSONE, 2010). Vale destacar, que a LBA, era criticada por manter uma relação estreita com as primeiras-damas dos Estados e Municípios, favorecendo o clientelismo e muitas vezes utilizada para fins eleitoreiros (BULLA, 2003). Apesar de sua criação ter sido originada com o intuito de assistir às famílias dos convocados na Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, com o fim da guerra, visando garantir sua continuidade, redirecionou suas ações para a assistência à infância necessitada.

Instituição que atravessou o governo Vargas e se manteve até o período da redemocratização do Brasil, passou por diversas reestruturações visando se adaptar às tendências de cada período. Em termos orçamentários, no início era mantida pelos empregados e empregadores, com um desconto de 0,5% dos salários dos empregados e 0,5% de contribuição dos patrões. Em 1945, a contribuição dos empregados passou para a responsabilidade do governo federal, o que gerou problemas de caixa para a instituição, devido o recolhimento ser feito com atraso. Em 1966, as contribuições do empresariado foram extintas, tornando o governo responsável pela manutenção da instituição, a instituição na dependência de previsão orçamentária, dificultando suas ações (FALEIROS, 2011).

Em 1969, a instituição perdeu sua característica de organização da sociedade civil e passa a ser uma fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Assim, a instituição atravessou vários momentos da história do Brasil como organizadora dos Serviços de Assistência Social, sob o primeiro governo civil após a ditadura militar, a LBA teve grande aumento no seu orçamento chegando a um bilhão de dólares em 1987. A partir de 1990, a LBA passou a ser utilizada como meio de reforçar o poder do novo presidente eleito, Fernando Collor. Ao assumir a presidência da LBA, Rosane Collor transforma a instituição num

(...)mecanismo de poder que utiliza recursos públicos e a pessoa da primeira-dama para buscar a legitimidade do governo, haja vista tratar-se de um governante sem bases partidárias historicamente definidas e de correlação de forças fluidas e alianças pouco sólidas (...) (TORRES, 2002, p.98-99).

Na busca de afirmação de seu poder, o governo Collor, tendo sido eleito sob a égide do populismo, adotou uma postura reacionária e autoritária, atropelando as instituições e as organizações de trabalhadores, adotando o neoliberalismo, conduzindo as políticas sociais para a privatização, criando os “fundões”, transferindo para o setor privado financeiro a responsabilidade pelos programas

sociais (TORRES, 2002). Logo, o governo se tornou alvo de inúmeras denúncias de corrupção, o que levou ao seu impeachment, atrelando à LBA ao seu destino, tendo sido extinta em 1995.

Na perspectiva de centralizar as ações em torno das crianças e adolescentes pobres em sua família, e atuando em sintonia com a LBA, em 1940, o governo criou o Departamento Nacional da Criança (DNCr) para coordenar essas ações. Esse órgão orientava-se por

uma política de proteção materno infantil, tendo como meta a preparação do futuro cidadão, de acordo com a concepção de cidadania da época, isto é, a formação do trabalhador como “capital humano” do país através do preparo profissional, e o respeito à hierarquia através da educação das crianças (FALEIROS, 2011, p.263).

A respeito da formação da classe operária e sua prole, também foram instituídos em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), e em 1946, o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI) (BULLA, 2003), o que para Faleiros (2011), tratava-se de uma política compensatória em relação às mazelas do trabalhador e de sua família, incluindo nesse rol, a criança e o adolescente “(FALEIROS, 2011, p. 263).

Voltando à época Vargas, o Departamento Nacional da Criança (DNCr), como já foi dito, foi o órgão criado com o intuito de centralizar as ações assistenciais voltadas para a infância e sendo o responsável por gerir a “questão social da criança”, era um órgão subordinado ao Ministério da Educação e Saúde, segundo Medeiros (2016):

Este Departamento passava a ser o supremo órgão de coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Com isso, deveria buscar, de modo sistemático e permanente, criar para as mães e para as crianças condições favoráveis para que permitissem àquelas uma sadia e segura maternidade, desde a concepção até a criação do filho, e a estas a satisfação garantida de seus direitos essenciais no que respeita ao desenvolvimento físico, à conservação da saúde, do bem-estar e da alegria, à preservação moral e à preparação para a vida. Para isso, deveria haver a articulação com as esferas federal, estadual e municipal (MEDEIROS, 2016, p.2).

As prerrogativas Varguistas de controle social e submissão coroaram-se com a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), enquanto o DNCr cuidava da saúde da criança, no intuito de “preservar a vida e de contribuir para a formação

da mão de obra saudável, requerida pela industrialização que se intensificava no país” (PINHEIRO, 2006, p. 121), o SAM ficou responsável por inaugurar uma série de ações voltadas para a institucionalização de modo a intervir junto às crianças e adolescentes a que havia sido atribuídos atos infracionais. Podemos concluir que essa instituição, baseada na lógica da internação e punição era o modelo aplicado àqueles que se mostravam inadaptáveis aos padrões de socialização vigentes: Docilidade e submissão ao trabalho e às leis. Porém, conforme pontua Pinheiro (2006):

As experiências da institucionalização, contudo, foram resultando infrutíferas, ao longo do tempo. Ao SAM foram dirigidas graves críticas, vindo o regime militar a substituí-lo em 1964, pela FUNABEM, instituída para corrigir as graves distorções do antigo SAM (PINHEIRO, 2006, p..63).

Nessa perspectiva, foi formulada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM), cuja idealização se deu no interior da Escola Superior de Guerra (ESG), espaço onde se discutia estratégias para sustentação do regime militar, mantendo forte vinculação com este e o identificando como órgão do regime militar, dando ao Estado ditador a detenção

(...)de instrumentos para regulamentação das práticas de assistência à criança e ao adolescente, no exercício de uma função eminentemente assistencial coercitiva, como forma de enfrentamento dessa grave dimensão da questão social”(PINHEIRO, 2006, p.126).

De modo geral, podemos afirmar que durante os anos da PNBM e da FUNABEM, prevaleceu a mesma lógica do tempo do SAM, classificando as crianças e adolescentes das classes pobres como desvalidos, perigosos e marginalizados, submetidos à constante tutela e vigilância do Estado.

Esta lógica permaneceu até a aprovação da Constituição de 1988, que estabeleceu que a Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado e a Doutrina da Proteção Integral consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – (LOAS), é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social.

A Assistência Social é garantida pela Constituição Federal, nos artigos 203 e 204, os quais delimitam o público-alvo, objetivos, diretrizes, financiamento e a

organização administrativa entre as instâncias. Essa toma como base os seguintes princípios: universalidade, uniformidade, equivalência dos benefícios, seletividade, distribuição dos benefícios, equidade dos custeios, diversidade do financiamento, um caráter democrático e de descentralização administrativa (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), quanto à organização da assistência social, propõe uma gestão descentralizada, participativa entre as esferas Federal, Estadual, Municipal, Distrito Federal e a Sociedade civil com a criação do Conselho de Assistência Social, buscando fortalecer o controle social por parte da sociedade sobre recursos assistenciais, evitar práticas clientelistas, paternalistas e assistenciais, que dificultam ainda a efetivação dos direitos sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem por objetivo a consolidação dos direitos sociais reconhecidos na LOAS e a implantação e implementação do SUAS, que está baseada nos seguintes princípios democráticos: universalidade, supremacia de atendimento as necessidades, respeito, dignidade, igualdade e divulgação dos benefícios, programas, projetos assistenciais, dentre outros fundamentos. O SUAS trata de dar condições para o acesso universal à proteção social para àqueles que precisarem. Isto é, possível através da integração das três instâncias governamentais responsáveis pela Política da Assistência Social. A PNAS tem suas ações socioassistenciais centralizadas na família, esta entendida “[...] como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, protetora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (BRASIL, 2004, p. 33). Em especial, as famílias que vivem em condições de vulnerabilidade e risco social, com vínculos fragilizados quanto ao convívio familiar e social, além da falta de acesso aos direitos e serviços sociais e de proteção social.

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a: “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando, assim, o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil, tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social– Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, entre outras (BRASIL, 2004, p. 41)

No que diz respeito às crianças e adolescentes, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº8. 068 de 13 de julho de 1990, que instituiu a doutrina de “Proteção Integral” das crianças e dos (as) adolescentes como cidadãos de direito (art.1º), que difere das Doutrinas do Direito Penal do Menor e da Situação Irregular, até então vigente. O ECA trouxe inúmeras inovações quanto à garantia dos direitos da criança e do adolescente, tendo sua estrutura organizacional dividida em duas partes. A primeira dispõe sobre os direitos fundamentais de modo geral, e a segunda, enfatiza os elementos especiais da política de atendimento, destacando reconhecimento das entidades, a fiscalização, as medidas de proteção, as práticas de ato infracional, as medidas socioeducativas, as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, o Conselho Tutelar, o acesso à justiça (da infância e da juventude), os procedimentos quanto à apuração de irregularidades nas entidades e as administrações das normas, dos recursos, da função do Ministério Público, do advogado, da proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, e dos crimes e infrações administrativas. 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 partidária por meio de organismos representativos; a garantia de que os direitos da criança e do (a) adolescente estão vinculados a iniciativas descentralizadas entre as esferas governamentais, não-governamentais e sociedade civil, através de projetos, programas e serviços socioassistenciais nos diferentes aspectos, que perpassam o processo de elaboração, execução, fiscalização, financiamento e de avaliação e monitoramento dessas ações (BRASIL, 1990).

Diante do exposto, infere-se que tivemos um avanço considerável quanto à elaboração e implantação de programas, projetos e serviços socioassistenciais que contemplam crianças e adolescentes inseridos ou não no seio familiar.

4.2 Fundos Públicos e Políticas Sociais

Podemos definir como fundo público o conjunto de recursos que o Estado mobiliza para o desempenho de suas funções administrativas, extraído da sociedade em forma de taxas, contribuições, impostos etc. (OLIVEIRA, 1998). Através deles o Estado se capacita para atender às demandas sociais exercendo sua função de

interventor na economia no combate às desigualdades sociais. Salvador destaca que

o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas ou pelo uso de suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público (SALVADOR, 2015, p.9).

De acordo com Souza Filho (2016), a categoria fundo público permite analisar o processo de produção e reprodução das relações sociais no quadro do capitalismo contemporâneo,

articulando a dimensão econômica da distribuição e da repartição da mais-valia, com sua expressão política que se manifesta tanto no campo da sociedade civil — nas lutas entre as classes e suas frações em torno da distribuição da riqueza entre mais-valia e salário direto e da repartição da mais-valia através da luta intercapitalista —, quanto na esfera estatal, através, principalmente, das lutas políticas no campo da tributação e da definição do gasto público, tendo como objetivo central interferir na constituição e na dinâmica da execução do fundo público (SOUZA FILHO, 2016, p.328)

Assim, a expansão dos fundos públicos, está ligada a dois fatores: no papel do Estado de enfrentar a tendência à superacumulação aliada à organização e poder de articulação do movimento operário. É importante ressaltar, que no plano constitucional foi em 1934, no início do surgimento do operariado organizado que foi colocada pela primeira vez a criação de fundos específicos para o atendimento de demandas sociais, isto devido ao caráter populista do governo Vargas e a pressão social dos trabalhadores (SANCHES, 2002). E embora tenha havido retrocessos após a instauração da ditadura do Estado Novo, e promulgação da Constituição de 1937, que revogou as predisposições da Constituição de 1934, não se pode deixar de referir que a organização e a pressão dos trabalhadores são fundamentais no tensionamento da ampliação de verbas para as políticas sociais. Assim, a ampliação dos fundos está ligada, nesse caso, à capacidade e disposição do Estado em intervir na economia em vista a diminuir as tensões sociais. A necessidade de administrar essas tensões está intimamente ligada à necessidade de garantir o modo de produção capitalista e conforme pontua Souza Filho (2016), parafraseando Mandel:

Mandel (1982, p. 338) destaca a ampliação da legislação social, vinculando-a, por um lado, à necessidade de salvaguardar a dominação do capital frente ao crescimento da “luta de classe do proletariado”, e, por outro lado, visando garantir a reprodução geral capitalista, assegurando a reprodução física da força de trabalho. Nesse contexto, continua o autor, (p. 338-339), ocorre “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada

vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (SOUZA FILHO, 2016, p. 329).

Assim, podemos inferir que o fundo público está intrinsecamente ligado à reprodução do capital e ao mercado consumidor:

No capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 16).

Contudo, é necessário distinguir fundos públicos dos fundos especiais. Enquanto o fundo público são todos os recursos que o Estado dispõe com sua capacidade de intervir na economia, a partir das normas de arrecadação estabelecidas “como parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.17), os fundos especiais são” [...] o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculem à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964, *apud* SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.17).

Os fundos públicos especiais, que são aqueles que interessam diretamente a este estudo, embora tenham surgido com essa denominação no Código de Contabilidade Pública de 1922, conforme podemos ver na citação anterior, só foram efetivamente regulamentados com a Lei nº 4.320/1964 que, segundo Sanches (2002) foi responsável pela introdução no Brasil de modernos conceitos e práticas de programação e execução orçamentária e pela fixação de normas exigíveis dos três níveis de governo, embora sua compreensão e emprego só tenha ocorrido anos mais tarde. A respeito dessa lei, o citado autor afirma:

A Lei nº 4.320 representa um grande avanço normativo no que se refere aos fundos especiais, por conceituá-los de maneira mais significativa, indicando nos arts 71 a 74 os tributos básicos desses instrumentos especiais de afetação de receitas a determinados objetivos e serviços, bem como pelas concessões que lhe são facultadas no campo das normas peculiares. Ressalte-se, porém, que em termos práticos tais normas tiveram significado bem menor, por representarem, essencialmente, a sistematização das ideias que guiaram a instituição dos fundos então existentes. De qualquer modo, criaram, a partir de então, um referencial estável para a instituição de

novos fundos especiais e para a sua obrigatória inclusão nos orçamentos públicos(art.72) (SANCHES, 2002, p.631).

Em 1967, por força do artigo 172 do Decreto- lei nº 200 e pela redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 900 de 1969, foi aberto o caminho para grande quantidade de fundos criados na administração pública brasileira, no período entre 1967 e 1988, segundo Sanches (2002), foram instituídos e operacionalizados cerca de 50 fundos especiais.

A constituição de 1988 visando controlar a criação de fundos estabeleceu, no artigo 167, que os fundos especiais devem ser criados por lei, submetidos a aprovação do Congresso Nacional, sendo vedada sua instituição por decretos ou atos normativos (BRASIL, 1988).

4.2.1 O Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA) é entendido como um fundo especial porque no ato de sua instituição traz objetivos cuja realização envolve a execução de ações programáticas, ou seja, são atrelados a um fim específico, tendo sua programação detalhada nas Leis Orçamentárias, “além de se submeterem a eventuais normas peculiares de prestação de contas, se subordinam às normas gerais de execução orçamentária e contabilidade pública” (SANCHES, 2002, p. 647). Assim, o objetivo específico do FNDCA, é, portanto, garantir direitos da criança e do adolescente.

A rigidez em torno dos fundos especiais, como foi dito acima, também está especificada em relação à prestação de contas que devem ser controladas pelo Tribunal de Contas, a fim de garantir a transparência e respeito aos princípios democráticos. Assim, criação e controle dos fundos especiais são regidos por leis e procedimentos que garantam sua utilização para os fins a que são destinados:

Os fundos especiais são regidos, basicamente, pelos arts. 165 a 169 da CF/88, no capítulo dos “orçamentos”; pela Lei nº 4.320/64, especialmente arts. 2º, § 2º; e 71 a 74; pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme art. 1º, § 2º, “b”; além de decretos e instruções normativas da Receita Federal pertinentes (IN RFB nº 1.005/2010). A eles se aplicam ainda a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 1º, parágrafo único); e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (art. 27, § 1º e art. 59, § 2º) (BRASIL, 2020, p. 10).

Além dessas leis que se aplicam aos fundos especiais, em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, aplica-se a Lei n.º 8069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que o destaca nos artigos. 88,IV; 154; 214 e 260; o capítulo do Sistema Tributário Nacional da Constituição da República, no que se refere ao imposto de renda (artigos. 153 e seguintes); a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, artigo 12, I (Lei do IR); e o Decreto nº 9.580/18, que a regulamenta, e os artigos 99 a 101. Por fim, também, ao FDCA, aplica-se a Lei nº 8.242/91, que o instituiu, e as Resoluções 137/2010 e 194/2017, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela mesma Lei (BRASIL, 2020). A seguir, apresentamos quadros-resumos para melhor visualização das normativas que regulamentam os Fundos Especiais de modo geral e o FDCA, especificamente:

Quadro 3 - Legislação nacional sobre os fundos especiais

Normas	Conteúdo
CF/88 - art. 165 a 169, no capítulo dos “orçamentos”	Trata dos planos plurianuais, diretrizes e dotações orçamentárias.
Lei nº 4.320/64, art. 2º, § 2º; e 71 a 74	O artigo 2º institui que: Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. Os Artigos 71 a 74 determinam sobre os fundos e sua aplicação
Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, § 2º, “b”	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
IN RFB nº 1.005/2010 (RECEITA FEDERAL)	Dispõe sobre o cadastro de pessoas jurídicas (CNPJ)
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 1º, parágrafo único)- e suas atualizações	Dispõe sobre a administração e os fundos especiais
Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (art. 27, § 1º e art. 59, § 2º) (atualizada pela Lei 13.204/2015)	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco,

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas normativas.

Quadro 4 - Regulamentação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Normas	Conteúdos
Lei n.º 8069/1990 (ECA) artigos 88,IV; 154; 214 e 260	Dispõe sobre o destino das multas aplicadas pelo judiciário por infrações administrativas e crimes cometidos contra crianças e adolescentes
CF/88- Art. 153	Trata do Sistema Tributário Nacional da Constituição da República, no que se refere ao imposto de renda (artigos. 153 e seguintes)
Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, artigo 12, I (Lei do IR)- Regulamentada pelo decreto 9.580/18- artigos 99 a 101	Trata do Imposto de Renda e deduções das contribuições feitas aos Fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso.
Resoluções 137/2010 e 194/2017, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas normativas.

O artigo 88, Inciso IV do ECA, estabelece como uma das diretrizes da política de atendimento à infância e à adolescência a “manutenção de fundo nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990,2010,p.38) Esta prerrogativa está amparada no artigo 204 da Constituição Federal, que ordena que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes” (BRASIL, 1988, 2005, p.135).

É válido pontuar que os Conselhos de Direitos são órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações implementadas para a garantia dos direitos, sendo assim responsáveis por gerir os fundos e fixar critérios de utilização e devem ser instituídos nos âmbitos federal, estaduais e municipais. Convém ainda ressaltar, que as receitas destinadas por lei aos Fundos da Criança e do Adolescente não desobrigam o poder público de colocar no orçamento recurso que se destinem a contemplar programas e ações relacionadas a atender a saúde, a educação e assistência social de crianças e adolescentes em observância aos princípios enunciados no artigo 227 da Constituição Federal. Os fundos especiais são, portanto, complementares e não fonte única na garantia dos direitos de criança e

adolescentes (BRASIL, 2020). Enfatizamos essa premissa com a afirmação de Ribas Júnior (2017):

Para que possam ser plenamente concretizadas, as políticas públicas definidas como prioritárias para o desenvolvimento do país precisam ser igualmente priorizadas nos orçamentos públicos. Por isto, o artigo 4º, parágrafo único, item “d” do ECA determina que a prioridade absoluta pressupõe a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência. Essa destinação privilegiada de recursos diz respeito ao orçamento público como um todo. Assim, os orçamentos de políticas setoriais como a saúde, a educação, a assistência social e outras devem priorizar o financiamento de serviços, programas e ações voltados à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes (RIBAS JÚNIOR, 2017, p.9).

Assim, cada ente federativo deve instituir seus fundos, sendo de importância que os municípios, como unidades administrativas territoriais, deliberem sobre a criação de seus fundos para a infância e adolescência, vinculando-os aos respectivos Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Apesar dessa prerrogativa, Ribas Júnior (2017) atenta que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, 5.482 municípios brasileiros declararam possuir o CMDCA, mas apenas 2.737 deles haviam criado os fundos. Isto, evidentemente, parece totalmente sem sentido, pois, para garantir a efetividade das ações as quais são destinados esses fundos, o recomendável seria que a Lei que cria o Conselho Tutelar e o CMDCA também criasse o fundo municipal. A importância de seguir essa recomendação reside na necessidade de que o CMDCA participe da regulamentação de aspectos administrativos que se façam necessárias a adequada gestão do fundo, em diálogo com o gestor municipal. Para garantir isto, segundo Ribas Júnior (2017),

a própria lei de criação do Fundo deve estipular prazo para sua regulamentação pelo prefeito. Ao mesmo tempo, o prefeito deve nomear por meio de portaria o administrador responsável pela gestão contábil do Fundo, que acompanhará a movimentação dos recursos e ordenará despesas sob a coordenação e com a autorização do Conselho (RIBAS JÚNIOR, 2017, p.12).

A importância do CMDCA como órgão regulamentador e fiscalizador para os fundos, reside no fato de que, constituídos por recursos públicos, quaisquer que sejam as fontes de origem desses recursos, a gestão de suas receitas devem

⁴ <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294541>

ocorrer, conforme os princípios constitucionais que regem os orçamentos públicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência de acordo com o que está posto no artigo 37 da Constituição Federal.

Ainda sobre os fundos, é necessário ressaltar que o fundo não é órgão da administração municipal, nem pessoa jurídica, por isso, no ato de sua criação, deverá ser especificado que ele será gerido pelo CMDCA e a qual órgão da administração direta ele estará vinculado para fins administrativos, que apoiará o Conselho na administração financeira e contábil dos recursos, por isto, Ribas Júnior (2017, p. 11) ressalta que “embora não tenha personalidade jurídica, o Fundo deve ser inscrito no CNPJ”. Isto se faz necessário, principalmente, para o reconhecimento pela Receita Federal, desses fundos como fundos públicos o que propiciará arrecadações de doações de pessoas físicas e jurídicas obtidas através do Imposto de Renda, importante mecanismo de obtenção de recursos para o FDCA.

O CMDCA é órgão fundamental na gestão do FDCA. Em vista disto no ano de 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou a Resolução nº 137, que no artigo 9º define as atribuições dos Conselhos em relação ao Fundo (CONANDA, 2010):

- a) Elaboração e deliberação sobre as políticas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;
- b) Realização de diagnósticos sobre a situação da infância e da adolescência;
- c) Elaboração de planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da infância e da adolescência a partir dos diagnósticos realizados, levando em consideração os prazos orçamentários;
- d) Elaboração de plano de aplicação dos recursos do fundo, de acordo com as metas estabelecidas no plano de ação;
- e) Elaboração de editais com os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos que serão financiados com recursos do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação;
- f) Fazer a publicização dos projetos selecionados com base nos editais que receberão financiamento do Fundo;

- g) Monitoração e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo, elaborando e providenciando a publicação de balancetes trimestrais, relatório financeiro e balanço anual;
- h) Monitoramento e fiscalização dos programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, bem como solicitação aos responsáveis quando necessário, de informações que propiciarão o acompanhamento e à avaliação das atividades financiadas pelo fundo;
- i) Implementação de atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo;
- j) Mobilização da sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

Aqui, cabe destacar dois importantes instrumentos para a utilização dos FDCAs: O Plano de Ação e o Plano de Aplicação. O plano de ação é o primeiro passo a ser dado neste sentido, pois se trata do documento que expressa o diagnóstico das demandas sociais mais relevantes. Todas as ações a serem atendidas com os recursos dos FDCAs, devem ser postas nesse plano, fundamental para a aplicação adequada dos recursos destinados aos FDCAs. Para realização do diagnóstico, uma comissão específica deverá ser nomeada, sendo sugeridos como membros integrantes dois conselheiros tutelares, dois conselheiros de direito da criança e do adolescente e um assistente social. A fim de conseguir os dados necessários para o diagnóstico, todas as bases de dados disponíveis devem ser consultadas. Por meio desse diagnóstico, será possível avaliar as potencialidades da rede, mapear os serviços e programas importantes, verificar quais precisam de maiores investimentos, qualificação, expansão, aqueles que precisam de ajustes, e, inclusive, se há a necessidade de implantação de programas (ou serviços) inexistentes. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2020, p. 19-20).

O Plano de Aplicação, por sua vez, apresenta-se como a garantia dos repasses de verbas dos fundos especiais. Têm previsão legal expressa no art. 2º, § 2º, I, da Lei nº 4320/64. São parte integrante da Lei Orçamentária Anual, conforme art. 165, § 5º, I e III, da Constituição Federal de 88, contendo a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar as políticas públicas e os programas de trabalho para o ano fiscal seguinte. O plano de aplicação pode ser conceituado

como o orçamento do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que, por meio dele, serão distribuídos os recursos para a implementação das ações eleitas pelos Conselhos de Direitos. Em outras palavras, nele são feitas as programações orçamentárias, detalhando as fontes de receitas e as autorizações de despesas para execução das políticas públicas, de modo que os planos de aplicação dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser elaborados pelos Conselhos sempre no ano anterior à vigência da lei orçamentária para que possam integrá-la. Para isso, devem ser obedecidos os prazos previstos nas constituições e nas leis orgânicas municipais (em regra, 30 de setembro) para o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao legislativo, na forma do art. 22 da Lei nº 4.320/64. Para a União, os prazos dos projetos de lei orçamentária encontram-se no art. 35, § 2º, do ADCT, combinado com art. 57 da Constituição de 1988. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2020, p. 22).

Além do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a Prefeitura Municipal, agentes públicos externos de controle – o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Ministério Público devem acompanhar e fiscalizar as ações, pois como pontua Ribas Júnior (2017),

(...) na perspectiva da democracia participativa, a aplicação dos recursos do Fundo também pode e deve ser acompanhada pelos cidadãos e pelas instituições da sociedade civil. O controle e a fiscalização devem envolver: 1) O acompanhamento da execução física das ações e dos resultados por elas alcançados, tendo em vista os planos de trabalho e objetivos previamente definidos; 2) O acompanhamento da execução financeira, tendo em vista os orçamentos previamente formulados (RIBAS JÚNIOR, 2017, p.3).

Dito isto, podemos passar para outra questão de extrema importância, as fontes de receita do FMDCA. Essas receitas serão obtidas por (RIBAS JÚNIOR, 2017, p. 16-23):

a) Dotações do orçamento municipal e créditos adicionais

Essa é a primeira fonte de recurso para o Fundo, que ocorre através de repasse efetuado pela própria prefeitura municipal. É prática de alguns municípios determinarem por lei, que um determinado percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) do orçamento municipal seja repassado anualmente ao Fundo. Trata-se de transferência intragovernamental que deve ser fundada na Lei Orçamentária (LO)

em vigor no município. Para a efetividade no uso dos recursos é necessário que essas transferências sejam inseridas no Projeto de Lei Orçamentária e aprovadas pela Câmara Municipal a partir de propostas do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo, formuladas e encaminhadas pelo CMDCA ao Poder Executivo. É possível que a prefeitura, em diálogo com CMDCA, tenha que preencher lacunas surgidas no processo de planejamento ou tenha que atender ações emergenciais, alocando recursos complementares, que deverão ser transferidos como créditos adicionais ao orçamento municipal, mediante projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal;

b) Transferências de órgãos públicos federais ou estaduais

Os recursos do Fundo Municipal podem ser provenientes dos orçamentos da União ou do Estado, o que caracteriza um tipo de transferência fundo a fundo, realizada de um nível de governo para outro. Essas transferências, oriundas do princípio da descentralização político-administrativa prevista do artigo 88, inciso II, do ECA, que prevê autonomia aos municípios na implementação e execução de seus projetos e programas para a efetiva garantia dos direitos da criança e do adolescente, dependem do empenho, compromisso e condições dos municípios na execução desses serviços. O princípio da descentralização pode ser efetivado através de firmação de parcerias prévias que envolvam transferências de recursos do Fundo Nacional ou do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para os Fundos Municipais. Nesse sentido, é importante a sinergia e diálogo dos Conselhos Municipais com os Conselhos, Nacional e Estadual, a fim de estar atento as possibilidades para que ocorram essas transferências;

c) Doações dedutíveis do Imposto de Renda;

Esse recurso pode ser uma importante fonte de receita para o FMDCA, podendo ser efetuadas por cidadãos e empresas conforme normas estabelecidas no ECA e nas Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil. O termo doação pode, nesse caso, trazer confusão “por estar tradicionalmente associado a uma decisão espontânea de um cidadão ou de uma organização de transferir valores ou bens de sua propriedade para uma causa ou uma organização social”. É necessário, porém, ressaltar que essa doação se trata de recursos dedutíveis do imposto do

contribuinte, portanto, a doação incentivada é uma prerrogativa legal do contribuinte, podendo ele fazer uso ou não dela e caso não o faça “a parcela que poderia ter sido deduzida de seu imposto será necessariamente transferida para o Tesouro Nacional” (RIBAS JÚNIOR, 2017, p.18). As doações incentivadas possibilitam ao contribuinte exercer a participação cidadã, pois se trata de uma decisão consciente de transferência de recursos para áreas que os cidadãos consideram prioritárias;

d) Doações não incentivadas

Pessoas físicas que não têm impostos a pagar ou fazem declarações do Imposto de Renda pelo modelo simplificado, podem fazer doações ao FMDCA. Essas doações, porém, não receberão nenhum incentivo fiscal. As pessoas jurídicas que por lei, não podem efetuar doações incentivadas, dedutíveis dos impostos, nas quais se enquadram as “empresas tributadas com base no lucro presumido ou no lucro arbitrado; as empresas voltadas para a exportação, que possuem incentivos fiscais especiais e empresas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples);

e) Doações de instituições internacionais

Organizações governamentais ou não governamentais situadas em outros países também podem efetuar doações aos Fundos. Embora não seja uma fonte significativa de recursos, os municípios sintonizados com as normas internacionais sobre os direitos da criança e do adolescente que mantém diálogo com organizações internacionais que atuam na área, poderão auferir recursos oriundos desses organismos;

f) Multas aplicadas pelo Poder Judiciário

O ECA, nos artigos 228 e seguintes, até o artigo 258-C elenca situações que se constituem infrações administrativas e crimes contra a criança e o adolescente, estes que podem variar desde a omissão até a ação que resultem em prejuízos morais, psicológicos e físicos para a criança e o adolescente, sendo assim, passíveis de multas determinadas pela autoridade judiciária a partir dos preceitos legais postos no ECA. O referido Estatuto também determina, no art. 214, que os

valores oriundos das multas, sejam repassados para o Fundo gerido pelo Conselho do respectivo município. Esse artigo também determina que as multas que não forem recolhidas até 30 dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas através de execução promovida pelo Ministério Público;

g) Resultados de aplicações no mercado financeiro

Os dividendos obtidos na aplicação no mercado financeiro daqueles recursos financeiros que ainda não foram aplicados na execução de ações e permanecem parados nas contas bancárias (que devem estar em bancos públicos), podem ser uma fonte também para a obtenção de recursos para o fundo. Assim, é recomendável que o CMDCA verifique “normas ou orientações estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal ou pela Câmara Municipal para aplicação financeira de recursos disponíveis nas contas públicas do município e para contabilização das aplicações, resgates e rendimentos (RIBAS JÚNIOR, 2017, p. 23).

Diante de todas as formulações legais em respeito aos Direitos de Criança e Adolescentes, era de se esperar que as desigualdades sociais na área fossem reduzidas a até dirimidas da conjuntura social, o que, porém, não acontece, sendo necessário ir mais a fundo na apuração de responsabilidades e no intuito de sensibilizar gestores dessa prerrogativa.

Até este ponto do trabalho, apresentamos as relações entre as legislações, as políticas de atendimento às crianças e adolescentes e suas fontes de financiamento. Podemos perceber que ao longo da evolução histórica da atenção estatal há ligações entre as representações sociais circulantes sobre a infância e a implantação de políticas públicas para este segmento da população. Também observamos que, à medida que as lutas sociais avançaram no sentido de mudar visões estigmatizantes, surgiram propostas visando introduzir um novo paradigma no ordenamento jurídico, em especial na Constituição Federal como no Estatuto da Criança e do Adolescente. Como consequência da efetivação desse novo paradigma, foi estruturado um Sistema de Garantia de Direitos, do qual fazem parte os Conselhos de Direitos e seus respectivos Fundos.

5 FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTES EM NÚMEROS- UM PANORAMA DA SITUAÇÃO DO BRASIL, NO CEARÁ E EM 36 MUNICÍPIOS MAIS VULNERÁVEIS

Nesta seção, serão apresentadas as informações levantadas no trabalho empírico da pesquisa, especialmente, os dados levantados junto à Receita Federal do Brasil (RFB), que permitem visualizar, em números, a situação dos FMDCA's no Brasil, no Ceará e em seus 36 municípios mais vulneráveis ⁵de acordo com o IPECE.

Conforme já adiantado na seção de apresentação do percurso metodológico, esses números tiveram como fonte principal a RFB, porém, o trabalho realizado neste estudo foi além do simples levantamentos de dados, uma vez que a maior parte das informações foi por nos tratadas, por vezes de forma manual, de modo a evidenciar os aspectos mais importantes da investigação. Assim, a apresentação que aqui se faz já conta com os dados transportados, agrupados e tratados, conforme os objetivos da pesquisa.

5.1 Panorama brasileiro

No quadro abaixo, apresentaremos um panorama dos municípios brasileiros, de modo a proporcionar uma visão geral sobre a situação da arrecadação do FMDCA's no Brasil, por região, de modo a inserir o Ceará nesse contexto, Podemos observar que um dos problemas que afetam a captação dos fundos além da defasagem de cadastro, são as inconsistências, que interferem diretamente na arrecadação.

Estar apto para receber os fundos, significa que os fundos municipais cumpriram todas as exigências para o cadastro: ter CNPJ com natureza jurídica de fundo público e situação cadastral ativa. Também é obrigatório ter no "nome empresarial" ou "nome de fantasia" expressão que estabeleça claramente a condição de Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁵Vulnerabilidade social é um conceito multidimensional que se refere à condição de indivíduos ou grupos em situação de fragilidade, que os tornam expostos a riscos e a níveis significativos de desagregação social (IPECE).

As inconsistências geralmente giram em torno de informações bancárias (Ver quadro 10) visto que devem ainda apresentar conta bancária aberta em instituição financeira pública e associada ao CNPJ informado.

O levantamento de dados, feitos a partir de pesquisa manual do autor do trabalho, traz a situação por regiões e estados.

Quadro 5 - Situação dos FMDCAs quanto à possibilidade captação de recursos por destinação no ato do imposto, por estado e região

(continua)

ESTADOS/REGIÃO	TOTAL MUNICÍPIOS	APTOS	APTOS COM INCONSISTÊNCIA	CADASTRADOS	%
NORTE	450	63	99	162	36%
ACRE	22	04	05	9	
AMAZONAS	62	07	09	16	
AMAPÁ	16	02	02	4	
PARÁ	144	21	39	60	
RORAIMA	15	01	01	2	
RONDÔNIA	52	14	16	30	
TOCANTINS	139	14	27	41	
NORDESTE	1794	294	410	704	39%
ALAGOAS	102	28	24	52	
BAHIA	417	64	130	194	
CEARÁ	184	60	77	137	
MARANHÃO	217	15	27	42	
PARAÍBA	223	18	30	48	
PERNAMBUCO	185	47	50	97	
PIAUI	224	18	20	38	
RIO GRANDE NORTE	167	29	34	63	
SERGIPE	75	15	18	33	
CENTRO OESTE	467	177	211	388	83%
DISTRITO FEDERAL	1	1	0	1	
GOIAS	246	70	123	193	
MATO GROSSO DO SUL	79	40	21	61	
MATO GROSSO	141	66	67	133	
REGIÃO SUDESTE	1668	177	518	695	41%
ESPIRITO SANTO	78	30	17	47	
RIO DE JANEIRO	92	44	30	74	
MINAS GERAIS	853	258	267	525	
SÃO PAULO	645	276	204	48	

Quadro 5 - Situação dos FMDCAs quanto à possibilidade captação de recursos por destinação no ato do imposto, por estado e região

(conclusão)

ESTADOS/REGIÃO	TOTAL MUNICÍPIOS	APTOS	APTOS COM INCONSISTÊNCIA	CADASTRADOS	%
REGIÃO SUL	1191	582	237	819	68%
PARANÁ	399	181	164	345	
RIO GRANDE DO SUL	497	221	122	343	
SANTA CATARINA	295	180	101	281	
TOTAL GERAL	5570	1724	1625	3349	60%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do programa de imposto de renda 2019

Do quadro apresentado, identificamos que o Brasil possui 60% de FMDCAs cadastrados, porém observamos grande desnível regional em relação aos dados das regiões centro oeste e sul. Enquanto a Região Centro Oeste possui 83% de seus municípios cadastrados, e a região sul com 68%, as demais regiões, apresentam menor percentual, mesmo levando em conta a relação entre o número de municípios. A Região Norte, por exemplo, possui um número de municípios próximo à Região Centro Oeste, tendo apenas 36% dos municípios com cadastro. Em relação à Região Nordeste, esse desnível se torna bastante evidente: com 1794 municípios, a Região Nordeste apresenta apenas 39% de cadastro, enquanto a Região Norte, com 467 municípios apresenta um percentual de 36%.

As informações abaixo mostram a quantidades de destinações e os valores repassados aos FMDCA's no período de 2012 a 2020.

Quadro 6 - Valores efetivamente repassados 2012-2020

ANO/CALENDÁRIO	VALORES EFETIVAMENTE REPASSADOS
2012/2020	Total das destinações/doações
	524.854.348,22
	Quantidade de destinações
	475200

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da Receita Federal do Brasil ⁶

⁶ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/repasse-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi/repasse-aos-fdca>

O total captado no ato da declaração do imposto de renda pessoa física no período de 2012 até 2020 representam apenas 0,74% dos valores disponíveis, Observamos que embora aumente a quantidade de municípios que conseguem as destinações, as inconsistências impossibilitam sua utilização.

O quadro a seguir traz a demonstração dos valores recebidos pelo FMDCA's por meio das destinações diretas do Imposto de Renda e podemos observar que ao longo desse período houve um aumento significativo nesses valores.

Quadro 7 - Valores recebidos por FMDCA's brasileiros por meio de destinações diretas

ANO	DESTINAÇÕES	VALORES
2012/2013	19441	18.712.982,30
2013/2014	26952	25.675.506,08
2014/2015	35938	33.751.402,61
2015/2016	38605	40.187.390,47
2016/2017	51165	55.554.005,08
2017/2018	59734	65.028.751,90
2018/2019	75462	83.100.035,03
2019/2020	66152	76.977.717,29
2020/2021	101751	125.866.557,46
TOTAL	475200	524.854.348,22

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da Receita Federal do Brasil⁷

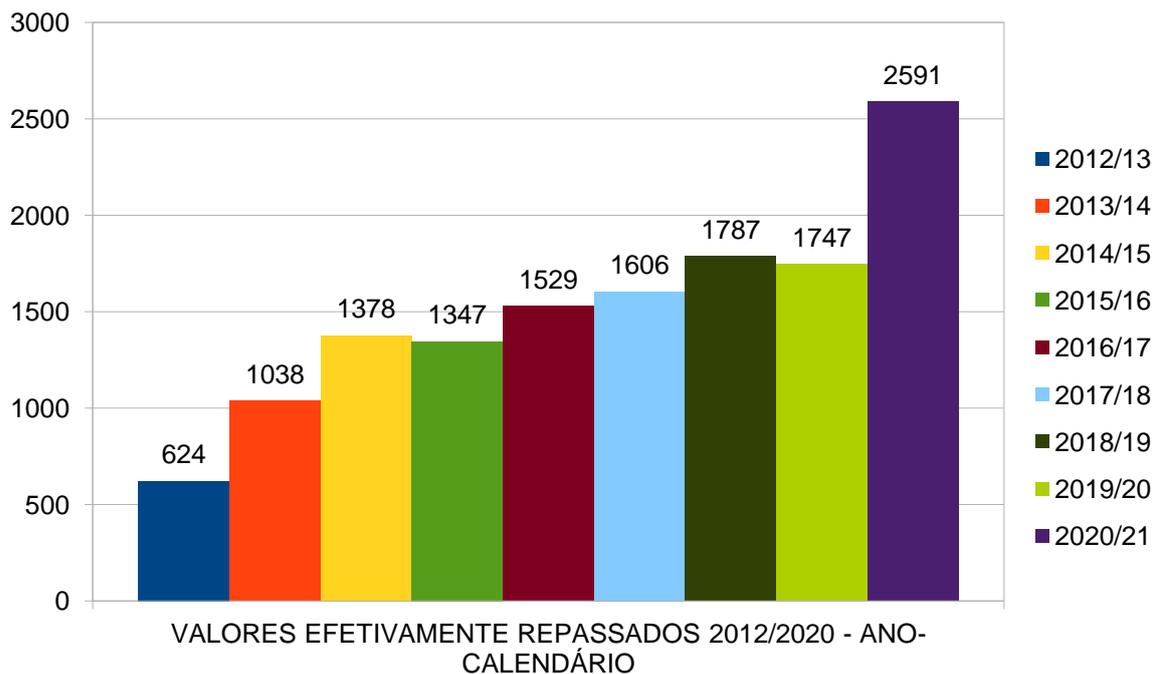
Se considerarmos que de acordo com a Receita Federal do Brasil/RFB, quando se inicia o ajuste anual (imposto de renda) tem a possibilidade de 8 bilhões de reais para serem captados pelos FMDCA,s dos Estados, Municípios e Distrito Federal, (são 5568 municípios, 1 Distrito Federal , 1 distrito estadual e 26 Estados) (IBGE, 2010), poderíamos ter arrecadado 72 bilhões de reais (no período de 2012/2013 a 2020/2021) o valor acima significa apenas 3% dos valores a serem declarados pelo CPF- dos Brasileiros que fazem declaração de imposto de renda na modalidade completa, então, só conseguimos captar um percentual de destinações de 0,74 %, isso faz cada vez mais aumentar minha indagação e constatação que não utilizamos os FMDCA,s para impactar as vidas das crianças e adolescentes do nosso País com projeto e programa que realmente façam a diferença em seu dia a dia.

⁷ idem

Essas perdas financeiras aumentam cada vez mais os desperdícios de oportunidades, sempre nos municípios mais pobres e vulnerabilizados como constatamos na elaboração da pesquisa.

O gráfico abaixo ilustra a evolução das quantidades de FMDCAs no período de 2012 a 2020:

Gráfico 1 - FMDCAs habilitados no período de 2012 até 2020.



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de dados da Receita Federal do Brasil- RFB⁸ –

Mesmo com a evolução dos cadastros no programa do imposto de renda, as perdas financeiras permanecem e não se consegue efetivar programas e projetos da política pública de direito da criança e adolescente e cada vez mais se confirma que os municípios mais pobres sempre serão os menos beneficiados, conforme podemos perceber do quadro a seguir:

⁸ Idem.

Quadro 8 - Evolução dos cadastros dos municípios no programa do Imposto de Renda

2012/2013	2.514,69	03
2013/2014	6.129,64	15
2014/2015	69.076,47	11
2015/2016	13.972,71	10
2016/2017	15.580,67	10
2017/2018	21.530,12	15
2018/2019	108.370,56	20
2019/2020	15.312,00	20
2020/2021	30.865,85	23

Fonte: Quadro Elaborado pelo autor com referências da RFB⁹.

Mais uma novidade trazida pela Lei nº 12.594/12, que modificou o ECA no art. 260-A, inciso III para possibilitar a destinação de recursos para atender às demandas da União, dos Estados e Municípios Brasileiros no que diz respeito à política pública de direitos da criança e do adolescente, que é a destinação no ato da declaração no limite de 3% do imposto devido/ e ou imposto a restituir programa de 2013- ano calendário 2012.

A partir deste ponto, comentaremos detalhadamente sobre os valores, destinações, FMDCA's beneficiados de cada exercício entre 2012-2020.

Como já foi mencionado, o ano de 2012 apresentou um diferencial nas possibilidades de arrecadação, com a Lei nº 12.594/2012, proporcionando mais uma oportunidade de fortalecer a política pública de direitos da criança e adolescente no ato da declaração do imposto de renda e resultado do primeiro ano foi o seguinte: foram feitos 05 repasses aos FMDCAS pela Receita Federal do Brasil-RFB. Destacando a Cidade de São Paulo com 2016 destinações/doações com uma arrecadação de R\$ 3.015.040,38, que representa 16 % do total de captação de 2012.

No exercício de 2013 novamente a maior arrecadação foi da Cidade de São Paulo com 1196 destinações totalizando R\$ 2.083.801,58.

Nos dados de 2014 um achado deve ser destacado: dentre os 1378 FMDCA's que captaram destinações/doações, merecem ser apontados dois municípios que mais conseguiram destinações em 2014, Palmares -PE, com uma população de 59.526 tem um potencial de arrecadação de 3% o que representa o

⁹ idem

valor de R\$ 324.731,21, mas eles conseguiram ir além da possibilidade obtendo o seguinte resultado: 1380 destinações que totalizou R\$ 1.298.443,62, o que equivale a 299,85% superior o potencial para o exercício, e o outro município é Leme- SP, com um potencial de arrecadação de R\$ 1.325.809,68, com uma população de 91.756 e conseguiu 1577 destinações/doações, o que totalizou R\$ 2.197.456,65, que representa um acréscimo de 65,74% ao valor previsto inicialmente, mostrando ser possível arrecadar mais que seu potencial, com a realização de campanhas junto aos contribuintes apresentando projetos e programas quem conseguem superar o potencial previsto para arrecadação.

Os resultados das captações conseguidas em 2015 foram 1347 FMDACs/ municípios, 38605 destinações/doações e um total de R\$ 40.187.390,47, destacando-se o município de Maria Helena (PR), com a população de 5956 habitantes (IBGE, 2010), com potencial de apenas 30.368,91 e conseguiu 1228 destinações totalizando o valor de R\$ 1.397.214,68, considero ter encontrado um caso de sucesso, mas infelizmente pontual, em cada ano calendário DIRPF.

Os exemplos mostrados acima reforçam que existem amplas possibilidades de, com projetos claros e objetivos, podemos sensibilizar os contribuintes pessoas físicas no ato do imposto de renda no modelo completo a realizar sua responsabilidade social para os programas e projetos da política pública de direitos da criança e do adolescente.

Já em 2016, o Município de Arcoverde no Estado de Pernambuco com uma população de 68793 de acordo com o censo IBGE 2010 e com um potencial de arrecadação de R\$ 888.7555,35 e conseguiram 1246 destinações na ordem de R\$ 1.1471.476,28.

No ano de 2017 destacamos novamente o município de Arcoverde-PE, que em 2017 conseguiu captar R\$ 2.122.669,76 com 1754 destinações, quando percebemos um aumento financeiro , bem como das destinações/doações.

No exercício de 2018, com a depuração do exercício em pauta destacamos as seguintes informações: Arcoverde ultrapassou as 2029 destinações/doações, totalizando R\$ 2.432.981,29 e Curitiba-PR, que ultrapassou 3621, as maiores destinações/doações conseguidas até o presente momento por um município no tratamento dos dados que, financeiramente, representou R\$ 4.434.246,96.

Em 2019 o resultado foi diferenciado dos demais, destinações /doações 76.977.717,29 e apenas 66152 doações /destinações, pois as captações vinham numa crescente, e em relação ao ano anterior ocorreu baixa no valor de arrecadação, na quantidades das destinações e também dos FMDCAs/Municípios. Analisando os dados do exercício para tentar deixar as claras as informações, chegamos a um dado que pode responder à oscilação sobre o exercício financeiro anterior, que foi a quantidade de municípios com problemas, 1640 FMDCAs, o que se aproxima muito do que receberam destinações no ano de 2019, que foi 1747 FMDCAs, com diferença apenas de 107 FMDCAs.

2020 foi o exercício para comemorar, pois pela primeira vez ultrapassamos os 100 milhões de reais, bem como mais de 100 mil destinações e quase chegamos em 50% dos municípios, com o percentual atingido de 46%. Este dado mostra como é totalmente possível melhorar os níveis de contribuição com projetos e programas que visem sensibilizar os cidadãos a cumprirem sua responsabilidade social.

Em seguida, passaremos a comentar sobre as perdas dos municípios em relação aos FMDCAs, devido às inconsistências já mencionadas no início dessa seção.

O quadro a seguir mostra de forma consolidada os valores que foram impossibilitados de serem repassados por conta de algumas inconsistências:

Quadro 9 - Destinações pendentes dos anos de 2012 a 2020

ANO/CALENDÁRIO	DESTINAÇÕES PENDENTES
2012á 2020	TOTAL DAS DESTINAÇÃOE PENDENTES R\$
	R\$ 23.479..804,42
	QUANTIDADE DESTINAÇÃOES
	22594

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da RFB¹⁰

As informações que conseguimos apurar no quadro acima confirmam a terceira hipótese levantada na pesquisa: de que a baixa utilização dos fundos se deve à falta de apropriação sobre o manejo desses fundos, que vai desde a baixa

¹⁰ Idem

expectativa sobre a arrecadação, bem como o conhecimento técnico sobre sua regulamentação e utilização.

Em seguida apresentamos um quadro por exercício calendário de 2012 até o ano 2020, com a quantidade de FMDCA's/ Municípios que conseguiram captar recursos e por inconsistências variadas deixaram de receber as destinações /doações.

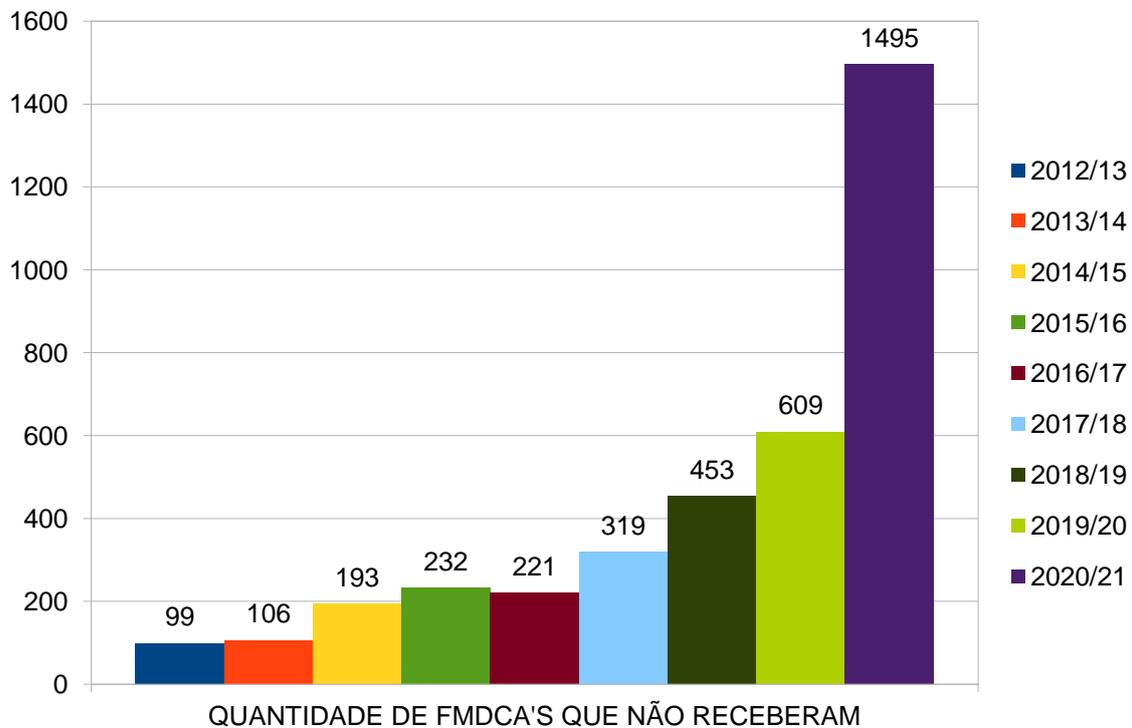
Quadro 10 - Das destinações pendentes – Valores e quantidades desde 2012-2020

RESUMOS PENDENTES		
ANO	DESTINAÇÕES	VALORES
2012/2013	810	R\$ 673.916,38
2013/2014	667	R\$ 539.235,46
2014/2015	1.209	R\$ 896.174,14
2015/2016	1.322	R\$ 1.233.098,36
2016/2017	1.929	R\$ 1.738.072,79
2017/2018	2.369	R\$ 2.381.841,05
2018/2019	4.399	R\$ 3.987.138,39
2019/2020	5.884	R\$ 6.865.803,51
2020/2021	4.005	R\$ 5.164.524,34
TOTAL	22594	R\$ 23.459.865.74

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir de dados da RFB¹¹.

Importante também percebermos que, ao mesmo tempo em que ocorrem evolução de destinações, foram identificadas pendências por conta de alguma inconsistências, como se pode perceber do gráfico abaixo:

¹¹ idem

Gráfico 2 - FMDCA's não recebidos no exercício 2012-2020

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com informação da RFB¹²

Observamos que, mesmo com o aumento das arrecadações, devido às pendências, ano a ano aumenta a quantidade de FMDCA's não recebidos.

A seguir, apresentamos um estudo feito por nós, de cada ano calendário/DIRPF no período de 2012 até ano 2020, destacando os achados que consideramos relevantes e importantes para que se possamos as inconsistências.

No resultado de 2012, destacamos que no estado do Ceará, 11 FMDCA's deixaram de receber por pendências, com 68 destinações /doações e um total de R\$ 50.099,26 informamos, ainda, que as pendências podem ser ajustadas.

Já no ano 2013, deixando de receber o total R\$ 539.235,46, 106 FMDCAS com 667 contribuintes, que destinaram para o fortalecimento da política pública dos direitos da criança e do adolescente, e que não foram finalizados por conta de inconsistências variadas. No segundo ano da possibilidade de realizar destinações/doações no ato da declaração do imposto de renda, destacamos o FMDCA de Pelotas, no Rio Grande do Sul, com a pendência de Domicilio Bancário

¹² idem

constando como inexistente algum dado bancário (banco, agência ou conta ou 2 ou 3 deles) deixou de receber R\$ 95.529,44.

Em 2014, 193 FMDCA's não foram finalizados, com 1209 destinações /doações pendentes no valor em reais de R\$ 896.174,14. Os fundos que ficaram com pendência, representam municípios de 20 estados do Brasil.

Em 2015, destacamos o Rio de Janeiro com 129 destinações/doações, totalizando R\$ 142.593,92, mais de 10% do total das pendências, sendo percebido desde 2013, um desinteresse por parte dos gestores a respeito dessas destinações.

Em 2016 uma situação merece ser destacada, pois encontramos na depuração dos dados ainda 40 municípios em todas as regiões do Brasil que criaram o CNPJ- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica como CMDCA, isso devido ao fato de alguns presidentes de CMDCA acharem que quem deve realizar os procedimentos governamentais (contabilidade pública- execução) é o próprio Conselho. Nos dias atuais, embora já existindo informações suficientes para que a situação fique bem definida, mesmo assim ainda existe uma resistência, minimizada, no referido assunto.

Hoje, a grande maioria já entende o papel do Conselho em relação ao que cada um deve fazer, bem como quem deve ter a competência da execução dos recursos públicos, sendo essa competência do gestor público e o papel dos conselhos é deliberar e gerir os recursos captados definindo as prioridades com aprovação de programas e projetos e a administração públicas a realização da execução, mas sempre respeitando o que foi decidido pelo CMDCA no plano de ação e no plano de aplicação, reforçando ainda mais a grande importância do controle social.

Destacamos no ano de 2017, que dos 1049 que deixaram de receber por inconsistências, dessas tem uma situação que representa 32,60% - 342 FMDCA's do total que **não recebeu doações** - isso quer dizer que: o município criou o CNPJ, enviou o cadastro para o Ministério das Mulheres, mas infelizmente não realizou uma campanha para tentar captar o potencial disponível para o município, isso ocorre em todas as regiões do Brasil. Em alguns momentos que perguntamos aos gestores se já foi criado o CNPJ-FMDCA, eles respondem que sim, mas não entendem que não basta só isso. Importante salientar que os recursos financeiros disponibilizados para política pública de direitos da criança e do adolescente para conseguir captar destinações precisa de programa e projetos relevantes e que

tenham uma perspectiva de impactar a vida das crianças e dos adolescentes nos 5570 municípios brasileiros e 26 estados e no Distrito Federal, então não basta apenas criar o CNPJ, enviar para o Ministério das mulheres, se não tiver projetos e programas e ainda realizar campanhas, pois os contribuintes que estão bastante seletivos querem destinar mais querem saber o que vai acontecer na prática com as suas destinações.

Em 2018, mais um ano com as possibilidades para a política pública de direitos da criança e do adolescente realizar suas captações para fortalecimento de programas e projetos, porém as pendências crescem. Destacamos novamente que neste ano, 1033 FMDCA's deixaram de receber por inconsistências, destas inconsistências uma que representa 350 FMDCA e percentualmente 33,80 % do total das pendências - é a que - **não recebeu doações** - isso quer dizer que: o município criou o CNPJ , enviou o cadastro para o Ministério das Mulheres, mas infelizmente não realizou uma campanha para tentar captar o potencial disponível para o município, isso ocorre novamente em todas as regiões do Brasil.

Vale ressaltar que várias cidades e até estados ficaram com valores altos por conta de pendências: Santa Helena de Goiás-GO R\$ 104.855,75, Água Boa MT R\$ 96.852,54, Poxoréu- MT R\$ 121,228,34, Foz do Iguaçu PR R\$ 367.741,84, ALVORADA-RS- R\$ 106.741,21 e Pelotas-RS R\$ - 248,210,21. No Estado de São Paulo destacamos as seguintes cidades: Bauru R\$ 254.766,45, Monte Azul Paulista R\$ 149582,06, Orlandia R\$ 170.757,70 e Porto Feliz – R\$ 220.355,26. No ano de 2020 para que possamos entender que realmente a lista de inconsistências em todos os repasses, desde 2012, sempre tem das mais diversas. Como o exemplo já citado anteriormente, neste ano, a quantidade de municípios com problemas é 1640 FMDCA's, se aproxima muito dos que receberam destinações no ano de 2019, que foi 1747 FMDCA's, com a diferença apenas de 107 FMDCA's.

Destacamos que, de acordo com a nota técnica CODAR Ministério da Economia e Receita Federal do Brasil N° 029/2021 DE 18.08.2021, ainda tivemos 1495 fundos públicos da criança e ao adolescente, com 4005 destinações no valor de R\$ 5.164.524,34 deixaram de receber por inconsistências.

No tratamento dos dados de 2020, fizemos um caderno para cada exercício 2012/2020 (com as informações RFB), encontramos uma informação bastante importante relevante e curiosa, ficando clara a falta da senha do

“interesse”, vejamos o quadro que iremos apresentar, destacando-se alguns municípios com valores relevantes.

Como podemos observar as pendências só aumentam ano a ano, com exceção de 2012 para 2013, que em 2012 tinham 810 pendências e 2013 diminuiu para 667 destinações. Por exemplo, municípios e estados que conseguiram as destinações, mas não estavam com suas informações completas na RFB para receber as destinações e executar os programas e projetos de acordo com a deliberação dos CMDCA's, e assim para fortalecer e impactar a política pública de direitos da criança e do adolescente.

Quadro 11 - Municípios que conseguiram destinações e o repasse não aconteceu de imediato pela RFB. Por inconsistências (Valores Relevantes)

Município	Ano	Valor	PENDÊNCIA
SANTA HELENA DE GOIAS	2019,2020	R\$ 104.885,75	DOMICILIO BANCARIO INEXISTENTE
JUIZ DE FORA-MG	2013,2014,2015,	R\$ 78.753,26	DOMICILIO BANCÁRIO CADASTRADO PARA OUTRO CREDOR
MATOZINHOS-MG	2018,2019,2020	R\$ 74.179,18	DOMICILIO BANCARIO INEXISTENTE
UNAI-MG	2014,2015,2016, 2017.2018.2019, 2020	R\$ 373.994,60	DOMICILIO BANCARIO INEXISTENTE
COSTA RICA-MS	2015,2016,2017, ,20182019,2020	R\$ 168.870,67	FAVORECIDO INCOMPATIVEL
MARACAJU-MS	2019,2020	R\$ 140.100,54	DOMICILIO BANCARIO INEXISTENTE
UNIÃO DO SUL-MS	2020	R\$ 219.419,63	DOMICILIO BANCARIO INEXISTENTE
SANTARÉM-PA	2017,2020	R\$ 134.091,91	FAVORECIDO INCOMPATIVEL
SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE-PE	2017,2020	R\$ 225.720,60	FAVORECIDO INCOMPATIVEL
FOZ DO IGUAÇU-PR	2013,2016,2017, 2018,2019,2020	R\$ 908.436,96	DOMICILIO BANCARIO INEXISTENTE

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da RFB¹³

Quando em 2018, a RFB divulgou os municípios com pendências, para enriquecer o trabalho escolhemos, de forma aleatória, alguns municípios que tinham saldos relevantes pendentes conseguidos por meio de destinações, desde 2012 até 2019, ainda temos muitos municípios com pendências, entretanto no dia 23 de

¹³ idem

março de 2021 ocorreu repasse de destinações pendentes, conforme informações da Nota Codar nº 9/2021- repasse multiexercício 2021 , e dos FMDCA's escolhidos por contas dos valores, foram resolvidos as pendências dos municípios de Santa Helena de Goiás, Juiz de Fora – MG, São José da Coroa Grande- PE, Foz do Iguaçu- PR e Estado do Rio de Janeiro e outros municípios, mas é importante ressaltar que ainda temos muitos municípios pendentes de acordo com documento mais atualizado da RFB , e dos municípios utilizados no quadro acima, ainda temos Matozinhos-MG , Unai-MG ,Costa Rica - MS. Importante observar que, mesmo com o repasse multiexercício ocorrido em 2021, ainda persiste R\$ 12.553.180,24, representando muitos FMDCA's com pendências.

Quadro 12 – As principais inconsistências que impedem o recebimento das destinações

(continua)

Inconsistência	O que significa?	Como Corrigir?
Banco Privado	O banco informado é um banco privado, porém a lei exige que seja banco público.	Se o fundo não possuir conta em banco público, abrir uma conta em banco público, tendo o CNPJ do fundo como titular. Em seguida, preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH, informando novos dados bancários.
CNPJ baixado	O CNPJ não está ativo.	Regularizar a situação do CNPJ (*) junto à RFB. Em seguida, preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
CNPJ inapto	O CNPJ deixou de apresentar declarações a que estava obrigado por 2 anos consecutivos ou o endereço informado no CNPJ não foi localizado	Regularizar a situação do CNPJ (*) junto à RFB. Em seguida, preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
CNPJ não é de FDCA	O CNPJ tem que ser de Fundo da Criança e do Adolescente. Não pode ser CNPJ do Município, de Fundo de Assistência Social, de Conselho, de Associação Privada, de APAE, etc	Se não existir, criar um CNPJ (*) exclusivo para o Fundo da Criança e do Adolescente. Em seguida, preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH, informando novo CNPJ.
CNPJ não informado	O fundo não informou CNPJ.	Preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.

Quadro 12 – As principais inconsistências que impedem o recebimento das destinações

(conclusão)

Inconsistência	O que significa?	Como Corrigir?
Dados bancários incompletos	Falta algum dado bancário (número do banco, ou da agência, ou da conta, ou 2 ou 3 deles).	Preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
Dados de fundo de outro município	O CNPJ e/ou dados bancários informados pertencem a fundo de outro município.	Preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
Domicílio Bancário Inexistente	Algum dado bancário (banco, agência ou conta, ou 2 ou 3 deles) estão incorretos. (Mensagem retorno do banco).	Preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
Domicílio já existe para outro credor	Os dados bancários informados já foram cadastrados para outro CNPJ ou CPF (Mensagem do Siafi).	Preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
Favorecido Incompatível	Os dados bancários informados não pertencem ao CNPJ informado (Mensagem retorno do banco).	Preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.
Fundo Não Recebeu Doações	O fundo foi incluído no Programa da Declaração do IRPF, porém não recebeu nenhuma doação.	Preencher novamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH, ainda que com os mesmos dados.
Natureza jurídica incorreta	A natureza jurídica deve ser 132-5 (para fundos estaduais) e 133-3 (para fundos municipais)	Regularizar a situação do CNPJ (*) junto à RFB. Em seguida, preencher corretamente o formulário no sítio eletrônico do MMFDH.

Fonte: <http://receita.economia.gov.br/ori>

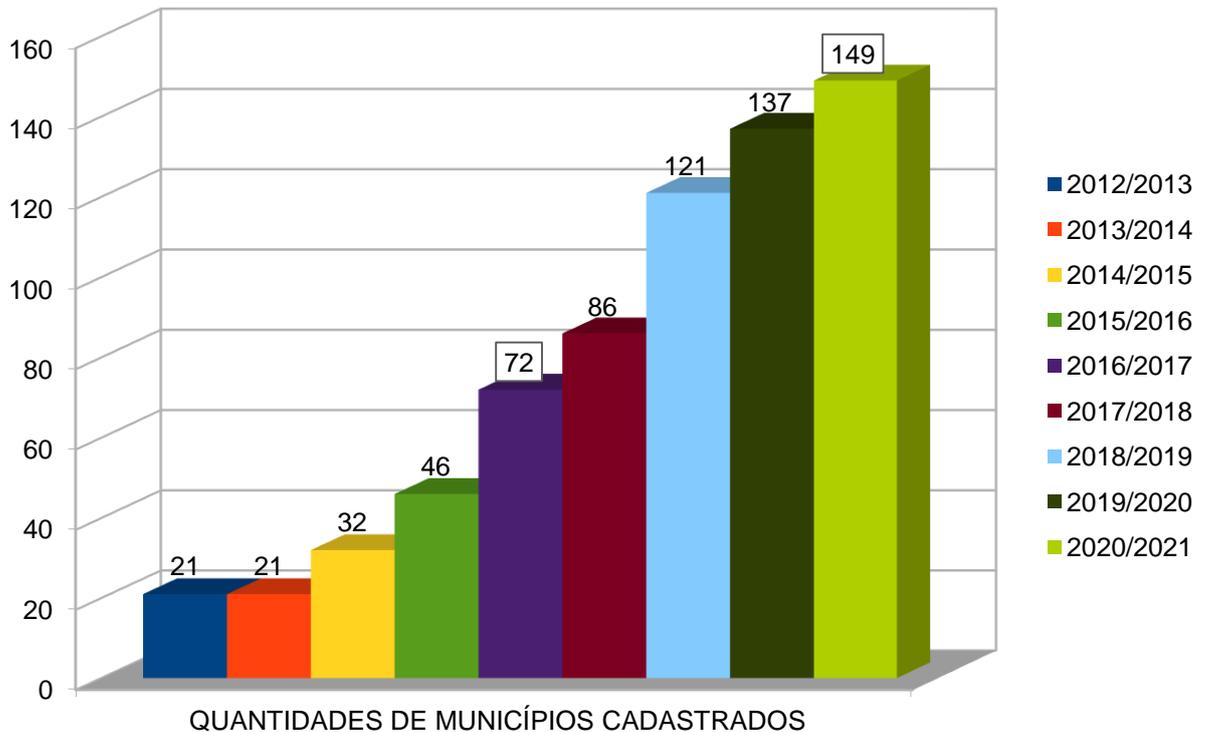
É importante ressaltar que tais inconsistências persistem de 2012 até 2020, necessitando que os atores envolvidos na defesa dos direitos de crianças e adolescentes atuem no sentido de diminuir essas discrepâncias no interesse do público que deveria ser contemplado com a utilização apropriada desses recursos.

5.2 Panorama cearense

Como a pesquisa trata de evidenciar as falhas nas captações de recursos do FMDCA no Estado do Ceará, *locus* da investigação, apresentaremos, no gráfico a seguir, uma ilustração da evolução dos municípios cearenses em termos de cadastro, para em seguida, refletirmos sobre as inconsistências que levam a falha

nas captações desse fundo, tão importantes para as políticas públicas de defesa de direitos de crianças e adolescente, mas que acaba por não serem utilizados.

Gráfico 3 - Situação no Ceará- Municípios Cadastrados



Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações da RFB¹⁴

O gráfico mostra a evolução no cadastro no programa do imposto de renda desde 2012 até 2020, faltando 35 para completar os 184 municípios do estado do Ceará. Nele, podemos perceber, a partir de 2012, um aumento na quantidade de municípios cadastrados no programa de Imposto de Renda da DIRF- Ano calendário, mas que não se reflete em destinações /arrecadações como em 2020/2021 tivemos a possibilidade de captação com 149 FMDCA's, no quadro abaixo, apresentamos em números, essas informações, destacando as razões da falha nas arrecadações.

¹⁴ Idem

Quadro 13 - Municípios aptos a captar as destinações no Imposto de Renda em 2020

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS APTOS A CAPTAR NO IMPOSTO DE RENDA 2020/	PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS APRESENTADAS PELOS MUNICÍPIOS DO CEARA
149	NATUREZA JURIDICA INCORRETA
QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM	02
85	DADOS BANCARIOS AUSENTES OU INCOMPLETOS
QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS COM INCONSISTÊNCIA	02
	FUNDOS SEM DOAÇÕES
64	16
	DOMICILIO BANCÁRIO INVALIDO/INEXISTENTE
	20
	FAVORECIDO IMCOMPATIVEL
	13
	CNPJ NÃO É DO FDCA
	11
	TOTAL
	64

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações da RFB¹⁵

No ano de 2020, os municípios cearenses conseguiram destinações no valor de R\$ 1.431.485,10, totalizando 1709 pessoas destinando recursos para o fortalecimento da política pública de direitos da criança e do adolescente, mas temos FMDCA's que deixaram de receber por inconsistências no valor de R\$ 163.394,25, o que representa 190 destinações. Voltamos a insistir na observação de que não é só simplesmente cadastrar, tem que fazer as campanhas de arrecadação envolvendo os atores conselheiros, organizações da sociedade Civil, gestores, militantes, enfim todos que percebem nesta possibilidade a provável mudança na vidas das crianças e dos adolescentes de cada um dos municípios, pois no tratamento dos dados de 2020/2021 encontramos 16 FMDCA's que fizeram toda a formalização. Ficaram aptos, mas não receberam nenhuma destinação / doação, e o motivo é não realizar campanhas?

¹⁵ Idem

5.3 Panorama dos 36 municípios mais vulneráveis do Ceará

O reconhecimento de um município como vulnerável, significa dizer que este requer mais atenção por parte da gestão pública, no sentido de interferir com ações mais efetivas para seu desenvolvimento. No caso da pesquisa em questão, que trata de crianças e adolescente, público que necessita de atenção e cuidados especiais, é muito importante ressaltar as questões que impedem a efetivação de políticas de atendimento a este público. No quadro a seguir, a fim de deixar mais claro o descompasso existente nesses municípios, apresentamos um quadro dos municípios do Ceará com a situação cadastral.

Quadro 14 - Municípios classificados como mais vulneráveis do Estado do Ceará

(continua)

MUNICÍPIOS	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Aiuaba	NÃO								
Amontada	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
Ararendá	NÃO								
Araripe	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Barroquinha	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Boa Viagem	NÃO								
Capistrano	NÃO								
Choró	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Croatá	NÃO								
Graça	NÃO	SIM							
Granja	NÃO	SIM							
Ipaporanga	NÃO	SIM							
Ipueiras	NÃO	SIM							
Irauçuba	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
Itapiúna	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Itarema	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Itatira	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM

Quadro 14 - Municípios classificados como mais vulneráveis do Estado do Ceará

(conclusão)

MUNICÍPIOS	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Martinópole	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
Miraíma	NÃO								
Moraújo	NÃO								
Morrinhos	NÃO	SIM							
Mucambo	NÃO								
Novo Oriente	NÃO	SIM							
Pereiro	NÃO	SIM							
Poranga	NÃO	SIM							
Quiterianópolis	NÃO								
Reriutaba	NÃO								
Salitre	NÃO								
Santana do Acaraú	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Santana do Cariri	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
Tamboril	SIM								
Tarrafas	NÃO								
Trairi	SIM								
Tururu	NÃO								
Uruoca	NÃO	SIM							
Viçosa do Ceará	NÃO	SIM							
Total	03	15	11	10	10	15	20	20	23

Fonte: programa da RFB – Receita Federal do Brasil programa oficial do imposto de renda¹⁶.

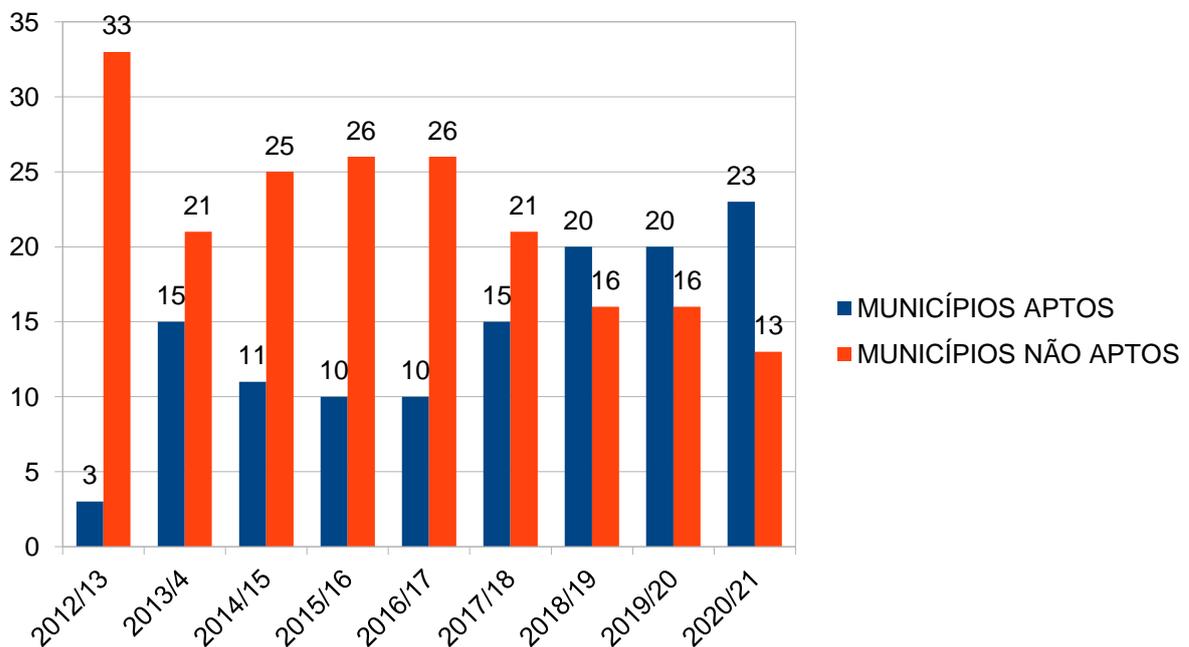
O objetivo do quadro é apresentar a situação dos municípios que fazem parte do PFR40, em relação ao cadastro no programa de Imposto de Renda entre os anos de 2012 e 2020, aptos a pleitear as destinações de Cadastro de Pessoa Física.

¹⁶ idem

Segundo dados do IPECE, e identificar os municípios que estão aptos a receber captações no ato da declaração do imposto de renda, destacando-se na cor vermelha aqueles que, mesmo com a evolução do cadastro nesses municípios, não conseguiram aumentar suas captações.

O gráfico abaixo ilustra a mesma situação apresentada no quadro, destacando a evolução ao longo dos anos analisados.

Gráfico 4 - Municípios com maior vulnerabilidade social aptos a receberem destinações no ato da Declaração do Imposto de Renda- 2012/2020 (Evolução)



Fonte: elaborado pelo autor com base em informações da RFB¹⁷

O quadro apresentado em seguida traz os potenciais de destinação para os municípios do Ceará, entre os anos de 2017-2020, escolhidos para apresentar de modo mais consistente e atual as questões relevantes para esta pesquisa.

¹⁷ Idem

Quadro 15 - Potencial de destinação no ato da declaração anos- 2017-2020

MUNICÍPIO	2017	2018	2019
Aiuaba	R\$ 8.779,06	R\$ 15.153,52	R\$ 26.099,49
Amontada	R\$ 18.721,54	R\$ 36.612,41	R\$ 54.503,28
Ararendá	R\$ 2.726,10	R\$ 5.498,61	R\$ 8.271,12
Araripe	R\$ 19.193,48	R\$ 38.110,50	R\$ 69.449,83
Barroquinha	R\$ 5.452,50	R\$ 17.235,10	R\$ 22.844,36
Boa Viagem	R\$ 44.918,63	R\$ 69.036,82	R\$ 93.155,01
Capistrano	R\$ 8.625,06	R\$ 19.452,55	R\$ 30.280,44
Choró	R\$ 2.931,31	R\$ 6.854,14	R\$ 10.776,98
Croatá	R\$ 3.432,94	R\$ 8.891,92	R\$ 14.350,90
Graça	R\$ 6.105,68	R\$ 11.290,84	R\$ 16.476,00
Granja	R\$ 24.775,96	R\$ 48.433,72	R\$ 72.092,49
Ipaporanga	R\$ 2.911,70	R\$ 8.827,70	R\$ 9.347,02
Ipueiras	R\$ 24.268,92	R\$ 45.508,18	R\$ 50.608,61
Irauçuba	R\$ 26.822,49	R\$ 42.302,74	R\$ 50.319,23
Itapiúna	R\$ 9.366,27	R\$ 20.334,39	R\$ 22.667,71
Itarema	R\$ 25.153,87	R\$ 52.160,10	R\$ 65.766,98
Itatira	R\$ 3.960,40	R\$ 15.019,34	R\$ 47.220,80
Martinópolis	R\$ 4.113,38	R\$ 9.012,84	R\$ 10.719,12
Miraíma	R\$ 2.731,28	R\$ 9.583,02	R\$ 10.348,76
Moraújo	R\$ 4.061,92	R\$ 9.260,15	R\$ 11.214,93
Morrinhos	R\$ 12.432,07	R\$ 20.048,62	R\$ 24.268,35
Mucambo	R\$ 13.264,92	R\$ 26.243,21	R\$ 28.272,32
Novo Oriente	R\$ 6.758,86	R\$ 19.328,90	R\$ 23.847,23
Pereiro	R\$ 18.731,62	R\$ 37.877,22	R\$ 45.547,49
Poranga	R\$ 4.188,84	R\$ 12.196,90	R\$ 14.657,40
Quiterianópolis	R\$ 8.229,98	R\$ 16.141,36	R\$ 17.864,16
Reriutaba	R\$ 15.204,79	R\$ 33.815,45	R\$ 40.126,61
Salitre	R\$ 840,44	R\$ 10.981,05	R\$ 12.840,05
Santana do Acaraú	R\$ 38.558,48	R\$ 72.469,57	R\$ 73.757,59
Santana do Cariri	R\$ 8.867,29	R\$ 38.499,91	R\$ 30.544,85
Tamboril	R\$ 10.294,86	R\$ 23.482,60	R\$ 32.634,79
Tarrafas	R\$ 471,53	R\$ 3.232,63	R\$ 4.494,26
Trairi	R\$ 25.894,72	R\$ 57.533,03	R\$ 74.007,91
Tururu	R\$ 3.006,73	R\$ 10.343,38	R\$ 17.096,63
Uruoca	R\$ 2.669,10	R\$ 12.316,23	R\$ 11.101,79
Viçosa do Ceará	R\$ 41.792,91	R\$ 87.539,89	R\$ 104.460,97
Total do potencial	R\$ 460.259,63	R\$ 858.018,40	R\$ 1.252.035,46

Fonte : Programa do Imposto de Renda- RFB/CNM¹⁸

¹⁸ idem

O quadro mostra o potencial de arrecadação dos 36 municípios mais vulneráveis do Ceará de acordo com levantamento da confederação Nacional dos Municípios - CNM, com mais essa possibilidade de destinação a partir de 2012 para fortalecimentos dos projetos e programas da política pública de direitos da criança e adolescente.

Em contraste, o quadro a seguir, mostra a arrecadação dos municípios, a fim de dar visibilidade aos potenciais recursos desperdiçados, impedindo a efetivação de políticas públicas impactantes na vida de crianças e adolescentes nos municípios mais vulneráveis do Ceará.

Quadro 16 - Arrecadação dos 36 municípios de acordo com RFB nos exercícios de 2017/18/19 com maior vulnerabilidade de acordo com IPECE-CE
(continua)

MUNICÍPIO	2017	2018	2019
Aiuaba	0,00	0,00	0,00
Amontada	0,00	100,00	1.129,33
Ararendá	0,00	0,00	0,00
Araripe	736,50	0,00	0,00
Barroquinha	3.100,00	1.257,16	200,00
Boa Viagem	0,00	1.811,79	0,00
Capistrano	0,00	0,00	0,00
Choró	57,68	0,00	200,00
Croatá	0,00	0,00	0,00
Graça	240,83	0,00	0,00
Granja	5.551,98	2.222,12	5.239,71
Ipaporanga	2.000,00	3.123,48	0,00
Ipueiras	5.422,22	4.305,45	1.976,16
Irauçuba	0,00	679,33	0,00
Itapiúna	0,00	0,00	0,00
Itarema	221,43	3.488,64	0,00
Itatira	0,00	0,00	0,00
Martinópole	0,00	1.000,00	0,00
Miraíma	0,00	0,00	0,00
Moraújo	0,00	0,00	0,00
Morrinhos	0,00	76.122,45	2.596,30
Mucambo	0,00	0,00	0,00
Novo Oriente	0,00	0,00	0,00
Pereiro	2.186,00	0,00	0,00

Quadro 16 - Arrecadação dos 36 municípios de acordo com RFB nos exercícios de 2017/18/19 com maior vulnerabilidade de acordo com IPECE-CE (conclusão)

MUNICÍPIO	2017	2018	2019
Poranga	0,00	0,00	0,00
Quiterianópolis	0,00	0,00	0,00
Reriutaba	0,00	0,00	0,00
Salitre	0,00	0,00	0,00
Santana Acaraú	0,00	500,00	1.346,00
Santana do Cariri	0,00	0,00	1.445,10
Tamboril	2.545,70	5.478,14	1.574,96
Tarrafas	0,00	0,00	0,00
Trairi	2.520,00	1.336,95	0,00
Tururu	0,00	0,00	0,00
Uruoca	0,00	0,00	0,00
Viçosa do Ceará	2.370,00	6.945,05	1.580,60
TOTAL De recursos captados	R\$ 21.530,12	R\$ 108.370,56	R\$ 15.312,00

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da RFB¹⁹

Importante destacar que, no exercício de 2018, o Município de Morrinhos tinha como potencial de arrecadação (de acordo com CNM), o valor de R\$ 20.048,62 (vinte mil, quarenta e oito reais e sessenta e dois centavos) e tem uma grande serventia para confirmar uma de nossas hipóteses, de que campanhas com projetos bem divulgados e envolvendo todos os atores faz com que os cidadãos façam suas destinações, pois no caso do município em questão, este conseguiu destinações no valor de R\$ 76.122,45, que representa 279,68 % mais que o potencial de arrecadação previsto para o município.

O quadro a seguir, apresenta as principais inconsistências que impediram a utilização de recursos dos FMDCAs, denotando que, mesmo com as destinações efetivadas, dificuldades técnicas se apresentam como empecilho à utilização desses recursos.

¹⁹ idem

Quadro 17 – Situação dos Municípios do Ceará no exercício de 2017-2018

Quantidade de municípios mais vulnerabilizados do Ceará	
36	
Municípios aptos em 2017/2018 dos 36 mais vulnerabilizados 15	Resultados das tentativas de destinações de imposto 2018/ exercício 2017 dos municípios aptos
Receberam no primeiro repasse sem inconsistências 05	Domicilio bancário inexistente
	02
	Favorecido incompatível
	03
	Não recebeu doações
	04
	Conta corrente invalida
01	

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em dados da RFB²⁰

Como podemos perceber, as inconsistências por erro técnico são muito recorrentes, impactando de forma marcante na utilização dos fundos. Nos dois quadros a seguir, vemos uma evolução em relação à quantidade de municípios aptos a receber os recursos, mas também um aumento nas ocorrências de inconsistências.

Quadro 18 - Situação dos municípios do Ceará nos exercícios de 2018-2019

Municípios aptos em 2018/2019 dos 36 mais vulnerabilizado 20	Resultados das tentativas de destinações durante imposto 2019/ exercício 2018 dos municípios aptos
Receberam no primeiro repasse sem inconsistências 11	Domicilio bancário inexistente
	02
	Favorecido incompatível
	03
	Não recebeu doações
	03
	Fundo de Assistência Social
01	

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da RFB²¹

²⁰ Idem

Quadro 19 - Situação dos municípios do Ceará nos exercícios de 2019-2020

Municípios aptos em 2019/2020 dos 36 mais vulnerabilizado 20	Resultados das tentativas de destinações durante imposto 2020/ exercício 2019 dos municípios aptos
Receberam no primeiro repasse sem inconsistências 09	Domicilio bancário inexistente
	01
	CNPJ não é FMDCA-.Natureza juridicaa incorreta, dados bancários incompletos
	01
	Não recebeu doações
	09

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da RFB²²

Pelos quadros apresentados, vemos como os municípios desperdiçam possibilidades de captação dos recursos oriundos da destinação no ato do imposto de renda pelo CPF- Contribuinte Pessoa Física, no máximo 3% do imposto devido, para os programas e projetos que fortalecem a política pública de direitos da criança e do adolescente e continuando a demonstração, exemplificaremos mostrando o total de valores de potencial de arrecadação dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, bem como os valores captados dos 36 municípios do estado do Ceará com as maiores vulnerabilidades sociais de acordo com dados levantados pelo IPECE.

Quadro 20 - Potencial de arrecadação dos 36 municípios mais vulneráveis do Ceará

	2017	2018	2019
Potencial arrecadação	460.259,63	858.018,40	1.252.035,16
Valores captados	21.530,12	108.370,56	15.312,00
Municípios aptos	15	20	20
%	4,67%	12,58%	1,22%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da RFB²³

Dos dados apresentados, observamos o grande potencial de recursos desperdiçados, o que causa perplexidade e leva a inferir que são necessárias ações

²¹ idem

²² Idem

²³ idem

no intuito de incentivar as doações, bem como de esclarecimentos sobre como evitar que eventuais inconsistências possam contribuir para este desperdício.

A seguir apresentaremos a segunda parte empírica da pesquisa: as entrevistas com os envolvidos na luta pelos direitos de criança e adolescentes, com o objetivo de esclarecer melhor as dificuldades encontradas para a utilização dos recursos dos FMDCAs para implementação de políticas públicas que garantam a consecução de direitos para aqueles mais vulnerabilizados, bem como as sugestões desses atores no sentido de superar tais dificuldades.

6 ENTRAVES PARA A UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS: A FALA DOS CONSELHEIROS

Nesta seção, iremos apresentar as percepções dos atores que compõem os conselhos sobre a pergunta fundamental da pesquisa: quais os entraves e dificuldades que são encontradas pelos CMDCA's para a efetivação dos Fundos Municipais? Sendo assim, apresentamos, inicialmente, o perfil das pessoas que responderam as entrevistas para, em seguida, mostrar a situação dos seus respectivos FMDCAs e, por fim, apresentamos, de forma sistematizada, as dificuldades apontadas pelos conselheiros.

Importante destacar, mais uma vez, que, dentre os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos, a pesquisa escolheu ouvir os conselheiros de direitos, porque são eles que deliberam e fazem a gestão dos fundos, por meio de plano de ação e plano de aplicação e resoluções, definindo nos instrumentos de planejamento quais as prioridades de cada período, portanto se tornando atores na linha de frente para a política da criança e adolescente.

Visando complementar as informações obtidas com os conselheiros municipais, foi ainda realizada uma entrevista com uma representante do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDCA-CE), que informou sobre as conquistas e desafios na esfera estadual e ainda, quais os esforços feitos pelo CEDCA-CE para fortalecimento dos fundos municipais cearenses e da política de direitos da criança e do adolescente nos municípios. Sendo assim o trabalho do conselho na esfera estadual fica bem mais complexo, pois além de realizar todos os procedimentos nas deliberações sobre projetos e programas no âmbito do estado, ainda tem que fortalecer e apoiar os municípios, na perspectiva de que, cada vez mais, os recursos sejam captados pelos entes municipais.

Dentro da metodologia traçada pelo trabalho, ainda continuamos focando nos 36 municípios do CE com maior vulnerabilidade, então foram enviadas por e-mail 36 entrevistas para os representantes dos CMDCA's dos 36 municípios de maior vulnerabilidade social, conforme IPECE, obtivemos respostas de 12 presidentes dos CMDCA's .

6.1 Perfil dos entrevistados

Como dito acima, os entrevistados são conselheiros de CMDCA's, que fazem parte do grupo dos 36 municípios com maior vulnerabilidade do Estado do Ceará.

Para evitar a possibilidade de qualquer tipo de perseguição ou retaliação em razão das manifestações no âmbito das entrevistas, bem como para garantir a liberdade de expressão dos entrevistados, não serão identificados os conselheiros respondentes e nem o conselho a que estão vinculados. Os respondentes serão identificados pelos números de 1 a 12.

No perfil dos entrevistados temos duas informações relevantes: idades dos conselheiros entrevistados variando dos 24 anos aos 52 anos. Quanto ao período de mandato, dos 12 que responderam às entrevistas, tivemos uma grande variação de tempo de experiência na condição de conselheiro, alguns conselheiros em início de mandato e outros conselheiros com mais de 4 anos de presença nos CMDCA's.

.Quadro 21 - Quantidade dos entrevistados por sexo

ENTREVISTAS	SEXO
12	MASCULINO
	04
	FEMININO
	08

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 22 - Grau de escolaridade dos entrevistados dos CMDCA's

ENTREVISTAS	GRAU DE ESCOLARIDADE
12	ENSINO MÉDIO COMPLETO
	02
	SUPERIOR INCOMPLETO
	03
	SUPERIOR COMPLETO
	04
	PÓS-GRADUAÇÃO
03	

Fonte: Elaborado pelo autor

Um fator importante é a participação da sociedade civil na tomada de decisões em relação ao gasto do dinheiro público, portanto, para seguir essa prerrogativa é importante a representação da sociedade nos conselhos de direitos. Assim sendo, para se ter uma ideia da situação dos municípios entrevistados, elaboramos o seguinte quadro:

Quadro 23 - Quantidade de entrevistados por representação

ENTREVISTAS	REPRESENTAÇÃO
12	GOVERNAMENTAL
	08
	NÃO GOVERNAMENTAL- ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
	04

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas

A transparência na utilização de fundos públicos e a participação da sociedade civil na tomada de decisões espelham-se no Orçamento Participativo, que “incorpora a população ao processo decisório de elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consultas direta à sociedade” [...]. Tratando assim, de forma de acesso direto “das comunidades para a definição de ações do governo, para resoluções prioritárias” (PIRES, 2001).

A afirmação do autor reforça a importância da participação popular nos conselhos de políticas públicas, no assunto em questão, os da política pública de direitos da criança e adolescente, pois são os membros dos Conselhos que decidem o que será prioridade para atender as crianças e adolescentes, pois como definem as regras os CMDCA's deliberam com plano de ação e plano de aplicação tudo que acontecerá com os recursos captados com as diversas receitas aqui informada e com as destinações captadas. E reforçando ainda, que o gestor público fica responsável com a execução dos pleitos deliberados pelos Conselhos.

Feitas essas considerações, apresentamos de forma sistematizada as respostas recebidas na pesquisa. Vale que esclarecer que, embora a primeira pergunta que apresentamos aqui, sobre a existência de Organizações da Sociedade Civil nos municípios, não esteja na ordem das perguntas das entrevistas, a deslocamos devido o papel fundamental destas na efetiva utilização dos FMDCAs,

evidenciando que há necessidade de que a sociedade participe cada vez mais das tomadas de decisões no que concerne ao atendimento de demandas que lhes dizem respeito mais diretamente.

Quadro 24 - A existência no município de entidades não-governamentais aptas a receber recursos do Fundo

ENTREVISTAS	9.Existem em seu município entidade não governamentais aptas a receber recursos do Fundo?
12	SIM
	05
	NÃO
	07

Fonte: Elaborado pelo autor

Ter as organizações da sociedade civil totalmente aptas para captações das destinações é muito importante, cada vez mais devemos evoluir em conversas técnicas para que os municípios pequenos, geralmente os mais pobres e que não tem OSC, possam executar pelo gestor municipal as destinações com programas e projetos, para que isso aconteça, precisamos conversar e fazer com que alguns militantes entendam que essa possibilidade vai melhorar e muito, e que o controle social em parceria com o parlamento criem normativas rígidas em relação a essa possibilidade.

A condição de que a execução dos recursos só pode ser realizada com as OSCs, salvo alguns casos excepcionais, e de acordo com novo marco regulatório da sociedade civil, causa o desinteresse dos gestores.

Esse assunto deveria ser levado às instâncias de controle social para que fossem iniciadas conversas para a possibilidade de execução de programas e projetos por parte do ente municipal, onde não tenham OSC azeitadas e aptas a receber as destinações, que é uma verdadeira mina de ouro e pode fazer da política pública da criança e do adolescente a mais efetiva e consolidada de todas.

6.2 Respostas dos entrevistados

Feita a observação sobre o deslocamento das respostas da pergunta número 9, apresentadas no quadro acima, apresentamos a seguir as respostas na ordem em que foram colocadas as perguntas.

Quadro 25 - O papel do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente

ENTREVISTAS	1. Para você, qual é o papel do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente?
12	Garantir recursos para efetivação da política pública de direitos da criança e do adolescente 1. (Garantir, atender, financiar, alocar, angariar, organizar, arrecadar).
	05
	Fomentar Programas e Projetos para garantia dos direitos da criança e adolescentes
	02
	Recursos para programas e projetos
	03
	Não responderam
	02

Fonte: elaborado pelo autor

Fundos Públicos especiais, conforme previsto na lei 4320/1964 – artigo 71 – são “o produto da receita especificada que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”, em outras palavras, os fundos são constituídos para dar visibilidade às políticas públicas, sendo para uma política pública, instrumento dos mais importantes e decisivos.

Vale ressaltar que alguns entrevistados têm clareza sobre o papel dos Fundos, como se pode perceber na resposta de um dos entrevistados: “Têm o papel de fomentar programas e projetos a nível municipal que em sua articulação tenha como público e finalidade a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.” (Entrevistado 10). Assim, o Fundo como um distribuidor, conforme o plano de ação é também uma forma de garantir os recursos das diversas possibilidades de destinações\ doações.

Quadro 26 - Sobre o não- funcionamento dos FMDCA nos municípios brasileiros

ENTREVISTAS	2. No Brasil, muitos municípios ainda não têm o FMDCA funcionando. Por que acha que isso ocorre?
12	Falta de Conhecimento/ informações
	08
	Falta de Interesse
	03
	Burocracia governamental
01	

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro acima destaca que a maior parte dos entrevistados aponta a falta de conhecimento/informações, como a maior razão para não funcionamento dos fundos, esse é um dado importante que reforça a hipótese de que o desconhecimento dos conselheiros sobre o ciclo orçamentário, sobre o papel dos fundos e dos conselhos, compõem o quadro para que os fundos não estejam funcionando a contento. Outra possibilidade para não utilização dos fundos, a falta de interesse, reside no fato de que os gestores só podem executar os recursos, seguindo as prerrogativas da lei, o que dificultaria essa execução.

Quadro 27 - Situação do município dos entrevistados para recebimento dos recursos

ENTREVISTAS	3. Qual a situação do Fundo no seu município, ele está apto a receber recursos
12	APTO A RECEBER DESTINAÇÕES
	09
	NÃO APTO RECEBER DESTINAÇÕES
	03

Fonte: elaborado pelo autor

Observamos que os 12 entrevistados representantes de municípios classificados entre os 36 mais vulneráveis do Ceará, afirmam que 2/3 estão aptos a receber destinações e 3 não tem essa grande e excelente oportunidade de fortalecer a política pública de fortalecimento dos direitos da criança e adolescente. Valendo ressaltar que alguns não possuem CNPJ e só foram criados na lei e não efetivados.

O quadro a seguir, trata de uma importante ferramenta para a efetivação da utilização dos Fundos aqui analisados: O Plano de Ação, pois, conforme foi dito anteriormente na seção 4, o plano de ação é parte fundamental para a elaboração de políticas públicas que permitirão a utilização dos FMCDAs e todas as ações a serem atendidas com os recursos desses fundos devem ser postas nesse plano.

Quadro 28 - Os municípios e a elaboração do Plano de Ação pelos seus CMDCA's

ENTREVISTAS	4. O CMDCA já elaborou algum Plano de Ação da política pública da criança e do adolescente?
12	Planos de ação elaborados
	04
	Em processo de elaboração do plano de ação
	03
	Não elaborou plano de ação
	05

Fonte: Elaborado pelo autor

O Plano de ação é deliberado pelo Conselho e publicado como resolução, estabelecendo as prioridades naquele município durante um determinado período. Observando o quadro acima, podemos ver dos 12 municípios entrevistados, 5 não elaboraram seus Planos de Ação para a utilização do FMDCAs, desperdiçando assim um recurso que estabelece como prioridade a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Outra ferramenta fundamental, também já explicitada na seção 4, é o Plano de Aplicação, que se apresenta como a garantia dos repasses de verbas dos fundos especiais. São partes integrantes da Lei Orçamentária Anual, contendo a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar as políticas públicas e os programas de trabalho para o ano fiscal seguinte. Plano de Ação e Plano de Aplicação se complementam, portanto, para a organização dos gastos públicos no sentido de implementar ações prioritárias. Sem eles, as destinações/doações do Imposto de Renda para o FMDCAs, jamais atingirão seu objetivo de implementar políticas sociais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Quadro 29 - Os municípios e a elaboração do Plano de Aplicação pelos seus CMDCA's

ENTREVISTA	5. O CMDCA já elaborou algum plano de aplicação para o Fundo? (Só se aplica se o município já criou o Fundo e já teve recursos)
12	Planos de aplicação elaborados
	04
	Plano de aplicação não elaborado
	07
	Não RESPONDEU
	01

Fonte: Elaborado pelo autor

O plano de aplicação é a efetivação mais concreta do papel dos conselhos e da participação, e a pesquisa mostra que 07 CMDCA's não elaboraram os planos de aplicação, isso é muito grave, pois no plano é onde se dá uma interlocução concreta com os instrumentos (PPA, LDO e LOA), a partir disso, inferimos que não existe comunicação entre os órgãos de planejamento e os conselhos.

O quadro a seguir, traz as percepções dos entrevistados sobre as razões que levam os respectivos municípios a não conseguirem destinações do imposto de renda para os FMDCA's.

Quadro 30 - Principais motivos pelos quais os municípios não conseguem destinações do Imposto de Renda para os FMDCA's

ENTREVISTAS	6. Qual o principal motivo para seu município não conseguir destinações do imposto de renda para o FMDCA ?
12	Realizam campanhas e RECEBEM DESTINAÇÕES
	04
	PERDEU PRAZO JUNTO RFB
	01
	DESCONHECIMENTO/
	04
	NÃO RESPONDEU
	03

Fonte: Elaborado pelo autor

O entrevistado 05 respondeu da seguinte forma: “Desconhecimento de parte da população sobre o FMDCA e a possibilidade de doação de parte do imposto de renda”, já o entrevistado 04 “não sei responder”. A partir disto, voltamos

a ressaltar a necessidade de campanhas informativas sobre essa possibilidade e também de incentivos a essas doações.

Como já foi enunciado, os CMDCA's devem estar atentos às demandas dos municípios para o planejamento necessário à utilização dos fundos, devendo, portanto enviar orientações para os setores da prefeitura responsáveis pelas leis orçamentárias. O quadro abaixo traz um panorama da situação em relação aos 12 municípios respondentes.

Quadro 31 - O CMDCA dos municípios e o envio de orientação para os setores da prefeitura responsáveis pelas leis orçamentárias

ENTREVISTAS	7. O CMDCA envia alguma orientação para os setores da prefeitura responsáveis por preparar as leis orçamentárias?
12	SIM
	05
	NÃO
	05
	INICIANDO OS PROCEDIMENTOS
	01
	CONSELHEIROS DIFICULTAM REUNIÕES
	01

Fonte: Elaborado pelo autor

A intersectorialidade entre gestão municipal e o CMDCA, é uma necessidade dos conselhos, pois a interlocução direta com os órgãos de planejamento faz com que todos os envolvidos nos municípios tenham a clareza da importância do plano de ação e plano de aplicação para incluir nos instrumentos de planejamento os valores para execução orçamentária da política pública da criança e do adolescente.

A efetividade dos conselhos depende de uma relação próxima com os diversos setores das esferas que realizam o planejamento, pois a ausência dessa proximidade gera desconhecimento dos prazos dos planos de ação, plano de aplicação, bem como PPA, LDO E LOA, pois como respondeu o entrevistado 05: "Sim. O conselho orienta e acompanha todo o processo para preparação das leis orçamentárias".

Já a resposta do entrevistado 02: “Todos esses aspectos estão sendo analisados na atual gestão do CMDCA, com vista a fortalecer as políticas públicas voltadas para o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes do município”.

Por outro lado, o entrevistado 12, apresenta a seguinte questão:

Os membros do CMDCA são dificultosos para se reunirem, marcamos as reuniões e os mesmos não aparecem, não justificam suas ausências . E, quando conseguimos nos reunir, poucos ou quase nenhum membro dá opinião sobre o assunto. Geralmente só se reúnem quando a secretaria da pasta convoca as reuniões e logo aprovam o que é apresentado pela secretaria , pois já vem tudo determinado e não aceitam correções e\ou orientações e os demais membros como falei não se manifestam talvez por serem leigos no assunto (OSC) e os que representam o governo talvez por medo de perderem os empregos comissionados ou algo da prefeitura (ENTREVISTADO 12).

Das afirmações acima, podemos perceber que muitas vezes, há certo descaso dos conselheiros em relação à participação necessária para a efetivação das políticas, os quais abrem mão assim de uma de suas importantes atribuições, Enquanto outros têm a sua participação cerceada por medo de represálias. A fragilidade da participação nos conselhos tem reflexo direto na utilização dos fundos.

Uma das questões que emperram as destinações para o Fundo é o desconhecimento das pessoas em relação ao fato de que podem realizar doações diretas através do Imposto de Renda Pessoa Física a serem utilizadas em políticas públicas para crianças e adolescentes. Para divulgar essa informação, bem como sensibilizar as pessoas, faz-se necessário que os CMDCA e as prefeituras realizem campanhas sistemáticas com esse objetivo. Pelo quadro a seguir, observamos como estão os municípios envolvidos nessa pesquisa.

Quadro 32 - Sobre a realização de campanhas pelo CMDCA e a Prefeitura para incentivar a doação/destinação de recursos para os Fundos

ENTREVISTAS	8. O CMDCA e a Prefeitura já fizeram alguma campanha sobre a doação/destinação de recursos para o Fundo? Se não tiverem realizado, perguntar, por que?
12	REALIZARAM CAMPANHAS
	05
	NÃO REALIZARAM CAMPANHAS
	04
	EM FASE DE ELABORAÇÃO CAMPANHAS
	03

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro de respostas dos doze municípios aponta que ainda é necessário que se insista muito para que os CMDCA's e as prefeituras se conscientizem da importância dessas campanhas e todos os recursos disponíveis devem ser usados nesse sentido. Como já foi dito na seção 5, essas campanhas podem influenciar grandemente essas doações/ destinações e impactar de modo significativo sobre a vida de crianças e adolescentes mais vulneráveis.

Além do desconhecimento, outros fatores atuam como entrave a efetiva utilização dos fundos, que mesmo captados, podem não serem utilizados: a falta de conhecimento técnico sobre a operacionalização dos fundos e, em menor proporção, o desinteresse político na questão o que alguns entrevistados chamaram de "politicagem"; embora não tenham esclarecido o uso do termo, entendemos que se trata de uma insatisfação com atuação de políticos dos municípios que parecem atentar contra a ordem democrática e a prerrogativa de que os representantes políticos devem atuar para atender às demandas prementes da população. Isto reforça cada vez mais a certeza de que se precisa de capacitações, campanhas e conscientização em prol da utilização dos FMDCAs. No quadro a seguir, observamos a situação dos municípios em relação ao que foi comentado.

Quadro 33 - Razões da não execução dos recursos captados pelos FMDCAs

ENTREVISTAS	10. Na sua opinião, quais as razões fazem com que os recursos quando captados tenham dificuldade de execução?
12	Falta de conhecimento/CAPACITAÇÕES
	06
	ELABORAÇÃO DE PLANEJAMENTO
	02
	POLITICAGEM
	02
	NÃO SABEM
	02

Fonte: Elaborado pelo autor

A fim de tornar as entrevistas mais substanciais, elaboramos uma questão mais ampla, sobre a importância da captação de fundos na opinião deles e outra para comentários livres. Nos quadros a seguir, apresentamos essas respostas de maneira sistematizada.

Quadro 34 - A diferença que a captação dos fundos e o financiamento de projetos representam na vida de crianças e adolescentes dos municípios

ENTREVISTAS	11. Para encerrar, que diferença acha que o FMDCA captando recursos e financiando projetos poderia fazer nas vidas das crianças e adolescentes do seu município?
12	MELHORA A QUALIDADE VIDA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
	06
	GARANTIAS DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
	05
	ATENDER AS DEMANDAS EMERGÊNCIAS
	01

Fonte: Elaborado pelo autor

A burocracia da governança é muito enraizada na lógica de escritórios de contabilidade e advocacia que prestam assessoria às Prefeituras e controladorias que não conhecem a política pública e ainda acham melhor dizer o “NÃO”, do que tentar entender e fazer parte ativamente de uma política pública abundante de recursos, mas que precisa de militantes e de todas as inteligências, para de uma vez por todas impactarem a vida das crianças e dos adolescentes de acordo com o preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quadro 35 – Comentários livres dos conselheiros sobre o tema da pesquisa

ENTREVISTAS	12. Sabendo que essa pesquisa investiga as razões para a baixa utilização dos fundos, gostaria de acrescentar algum comentário?
2	Gostaríamos de obter mais informações e conhecimento sobre utilização desses recursos.
	Que possamos fortalecer as políticas de fiscalização e utilização dos recursos pertinentes aos Fundos e, isso, está ligado diretamente com a construção de um Plano de Ação real e, verdadeiramente, comprometido com o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o atendimento e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes
	Investir em capacitação com os conselheiros de direitos e técnicos da gestão.
	· Não.
	Que esta pesquisa possa propiciar futuras ações que ajudem a ampliação dos Conhecimentos das OSC e dos setores governamental aos recursos do FMDCA.
	Ter campanhas mais precisas e informações mais claras. Usar mais a mídias sociais e alguém de credibilidade para falar sobre esses assuntos.
	O CEDCA já realiza um trabalho excelente com os Conselhos municipais, porém essa sensibilização ainda acontece distante dos representantes municipais do poderes executivo, legislativo e o principal da sociedade civil como um todo, sei que essa é uma das principais atividades do CMDCA que é buscar essa articulação, porém já temos um Conselho em que os conselheiros já demandam de outras funções e que dificulta a interação com afinco da política da criança e

	do adolescente.
	Sim, que nosso município possa receber recurso para fazermos bom uso dele com nossas crianças e adolescentes
	Considero extremamente importante qualificar os CMDCA's em relação ao tema, apesar das informações existentes nessa área, assim como impulsionar campanhas de doações a partir do Imposto de Renda.
	Que possa ofertar cada vez mais orientações a todos os Conselhos.
	Acredito que seria importante garantir assessoria aos CMDCA's quanto a organização, implantação, planejamento e execução do FMDCA.
	Já que as forças políticas municipais não valorizam as atualizações dos conselhos e ainda procuram de alguma forma usar os conselhos para seus benefícios próprios impondo suas posições aos membros governamentais de fazendo as finalidades dos conselhos que a de fiscalização e orientação de forma ética, as autoridades estaduais e ou federais poderiam intervir de alguma forma seja na capacitação dos conselheiros, no acompanhamento e até mesmo punição daqueles que não cumprem com suas finalidades como conselheiros.

Fonte: elaborado pelo autor

Os comentários organizados no quadro acima apresentam claramente que há necessidade de informações acerca dos fundos que vão desde a sensibilização para a captação até a capacitação técnica para sua utilização. Evidenciamos a premente demanda de valorização dos conselhos, a interlocução entre estes e os gestores municipais e também a necessidade de fiscalização e a chamada à responsabilidade dos envolvidos na questão, no sentido de evitar que importante fundo de recurso não seja desperdiçado.

No sentido de ampliar a coleta de informações da pesquisa, uma entrevista foi realizada com a Secretária Executiva do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDCA- CE), uma técnica com larga experiência e conhecimento e que possui, ainda, uma grande vivência como militante da política pública de direitos da criança e do adolescente. Em razão da sua expertise e do conhecimento sobre a situação estadual, fazemos a opção de apresentar perguntas e respostas na íntegra:

1- Na sua opinião, qual a importância dos FMDCA?

Porque é um importante mecanismo para meninos e meninas, especialmente aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade.

2- No Brasil, muitos municípios ainda não têm o FMDCA funcionando. Por que acha que isso ocorre?

A orientação que foi dada a todos os estados e municípios quando da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente era que todos criassem sua Política de Atendimento, consoante o ECA e que nessa política estaria inclusa, além da criação dos Conselhos Municipais também a dos Fundos municipais e estaduais. Ocorre que os fundos não são priorizados, apesar de criança e adolescente serem prioridade absoluta. Por outro lado ainda há a especificidade da gestão ficar a cargo dos conselhos de direitos, exigido por lei e as gestões nem sempre compreendem a diferença entre Gerir os Fundos e Administrar.

3- Na sua avaliação, qual a situação dos FMDCA nos municípios cearenses hoje?

Muito boa. No Ceará nos anos de 1991 a 1997 todos os municípios criaram suas leis municipais dos conselhos da criança e também dos fundos. Com o passar do tempo e o advento da Lei do SINASE em 2012 e normativas da SRF houve a necessidade desses fundos se regularizarem obedecendo ao novo regramento. Desde 2014 que os municípios foram sendo mobilizados e orientados a fazerem seus cadastros junto à Receita Federal através do Ministério dos DH\CONANDA e o resultado atual hoje que enviamos em anexo é que já temos (antes do cadastro desse ano) 102 fundos regulares. Ocupamos hoje o 4º lugar no ranking de quem mais cadastrou junto ao Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos.

4- Quais as atividades do CEDCA-CE para incentivar a criação dos fundos?

Dentre as atribuições do CEDCA-CE, está o apoio aos Conselhos municipais e os fundos como competência dos conselhos estão sempre no planejamento das ações. As atividades são: Seminários, reuniões presenciais, virtuais, encaminhamentos de minutas de leis, orientações gerais.

5- Quais as atividades do CEDCA-CE para apoiar a boa utilização dos Fundos?

Orientações acerca da construção dos Planos de Ação e Aplicação, parceria com o Ministério Público para orientação e acompanhamento aos municípios

6- Quais são as dúvidas dos municípios sobre os Fundos mais reportadas ao CEDCA-CE ?

Na elaboração do Plano de Aplicação e nos gastos que podem ser efetuados.

7- Quais as principais dificuldades encontradas pelos municípios na utilização dos Fundos?

Desconhecimento por parte dos gestores e da sociedade civil; Conselhos municipais sem empenho e proatividade com relação ao fundo; Falta de vontade política de alguns gestores.

8- Quais os maiores impactos gerados pela não criação dos FMDCA?

Enfraquecimento das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes e em especial as em situação de risco e vulnerabilidade social

9- Sabendo que essa pesquisa investiga as razões para a baixa utilização dos fundos, gostaria de acrescentar algum comentário?

O Estatuto da Criança e do Adolescente data de 1990 e embora por força de lei ainda não foi completamente implementado, isso também se dá no âmbito dos fundos da infância. Ressalto que nos últimos anos a conscientização, a adesão está sendo significativa. Esse pensamento tem duas linhas distintas. 1) Aqueles fundos que dependem exclusivamente dos incentivos do IR e 2) Outros fundos que têm outras fontes e criam estratégias para tal .

Como mecanismo indispensável nos regimes democráticos, os Conselhos são peças fundamentais na garantia de direitos dos povos, garantindo, fiscalizando e zelando por esses direitos. Das respostas apresentadas acima, vimos que a

atuação, o comprometimento e até mesmo a experiência na militância, podem representar o diferencial na defesa de direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. e ressaltamos que cada vez mais, esses conhecimentos e experiências devam ser disseminados, sendo este um dos objetivos da pesquisa aqui realizada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica aqui apresentada, podemos constatar que as políticas destinadas ao atendimento à infância e à adolescência mais vulnerável do Brasil, antes da Constituição de 1988 não dispunham de nenhuma regulamentação, e, portanto de financiamento garantido para sua execução, e ficaram, basicamente, a mercê da caridade e à filantropia. Apenas entendidas como “problema”, as crianças e adolescentes das classes pobres, estiveram sempre como objeto da caridade e da filantropia, objeto de controle, disciplinamento e repressão.

Tendo como primeira política instituída as Rodas dos Expostos, mantidas por instituições religiosas, portanto caritativas e filantrópicas, estas, embora se declarassem com o objetivo de salvar as crianças abandonadas da morte, se destinavam a encobrir os efeitos de relações tidas fora da família oficial e na retirada da visibilidade pública os filhos de pessoas que por motivos diversos, não tinham como sustentar sua prole, tendo o abandono como única opção. Na esperança de que seus filhos fossem adotados, essas pessoas os colocavam anonimamente nas Rodas, e a responsabilidade de criá-las era transferida a outrem. Nas Rodas, que careciam de recursos, essas crianças muitas vezes morriam por causa de maus tratos e da fome. Aqueles que conseguiam sobreviver à primeira infância eram encaminhados para lares onde logo passavam a ser utilizados para o trabalho. Ressaltamos que o trabalho era considerado o meio pelo qual se evitava a possível marginalização dessas crianças e garantia a mão de obra barata.

A perspectiva de que o trabalho era a solução para o “problema” da infância e da adolescência pobre, sempre esteve no imaginário brasileiro, pois garantia que esses sujeitos não caíssem na marginalidade e representassem um “perigo” social, que colocava em risco a tranquilidade das classes abastadas. A extinção das Rodas dos Expostos, substituídas pelos orfanatos e pelas instituições disciplinares, não significou que a vida dessas pessoas tivesse uma modificação. Pelo contrário, com a industrialização e o acirramento da “questão social” da infância e da adolescência pobres, o Estado foi obrigado a intervir no controle dessas populações e surgiram várias instituições cujo objetivo era segregar com vistas de evitar a marginalização e disciplinar os corpos para exercer atividades subalternizadas e reprimir aqueles que não se “adaptassem a esse controle”.

Essas ações ficavam à mercê de políticas de governos que as manipulavam o seu bel-prazer, garantidos, inclusive, pelos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, que fizeram a questão social das crianças e adolescentes pobres passarem ser uma questão jurídica, sem de forma alguma, se preocuparem com o bem-estar destas pessoas. Estas se constituíam apenas objetos de intervenção e controle.

A Constituição de 1988, reconhecendo o dever do Estado em proporcionar atendimento às crianças e adolescentes pobres com vistas a reduzir as desigualdades sociais, e que, por sua vez, garantiu legislações específicas sobre o financiamento das políticas voltadas a esse público, como o caso do ECA, que regulamenta a criação dos FMDCA's, que em sua disposição, é o meio pelo qual se garante recursos para as políticas públicas para infância e adolescência, na prática, não é utilizado de forma plena, significando desperdícios de oportunidade para o fortalecimento de projeto e programas para crianças e adolescentes.

Observamos ao longo da pesquisa que, apesar do potencial de arrecadação dos municípios brasileiros, o valor captado fica em torno de 0,74% o que é bem abaixo do potencial de 3%, como preconiza a Lei do Imposto de Renda, gerando uma baixa expectativa quanto à captação e observando, ainda mais, que mesmos captados esses recursos são subutilizados.

Considerando as observações concernentes aos municípios selecionados para a pesquisa, que segundo dados obtidos possuem grande quantidade de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e onde a baixa utilização do FMDCA é mais acentuada, a partir das análises das entrevistas, concluímos que para além, do fato concreto de que, modo geral, há um baixo percentual de arrecadação, a subutilização do que é captado, se constitui uma questão que envolve, sobretudo, esclarecimentos e conscientização a respeito desses fundos.

A maioria dos entrevistados afirma saber sobre a existência dos fundos e reconhecem sua importância, porém, um dos entraves percebidos pelos entrevistados é o de que há desinteresse político em utilizar esses fundos e a falta de capacitação dos responsáveis para sua implementação. A falta de interesse representado na perda de prazos e não elaboração dos planos de ação e de aplicação, condição para a utilização desses recursos, impacta nessa subutilização, visto que as despesas só poderão ser efetuadas se previstas nas Leis Orçamentárias dos Municípios. Subsidiadas pelos referidos planos.

Outro entrave significativo é a inexistência de OSCs habilitadas para receber esses fundos, visto que a execução dos recursos depende da articulação com essas organizações, como consta no novo marco regulatório da sociedade civil, causa o desinteresse dos gestores.

As sugestões apresentadas pelos entrevistados oferecem possibilidades que, se observadas, podem contribuir significativamente para que situações de vulnerabilidades possam ser reduzidas e até sanadas. Entre elas consideramos importante destacar o investimento em capacitação de técnicos e gestores, realização de campanhas informativas tanto para gestores e técnicos como para conscientização da população da importância das doações via imposto de renda e a cobrança por parte dos órgãos de controle, no sentido exigir o cumprimento das determinações para utilização dos fundos.

Diante das entrevistas e da pesquisa documental realizada, podemos concluir que as hipóteses levantadas a respeito da baixa utilização dos fundos foram ratificadas e podemos verificar que as sugestões dos entrevistados se coadunam como nosso pensamento, ao propor possibilidades de resolução do problema ora proposto na pesquisa.

Por fim, ensejamos, assim como nossos interlocutores também verbalizaram, que esta pesquisa seja uma fonte de conhecimento e inspiração para todos aqueles defendem os direitos das crianças e adolescentes do Brasil, como dever humano e como prerrogativa constitucional.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ALVES, Roosenberg R. Família Patriarcal e Nuclear: Conceito, características e transformações. **II Seminário de Pesquisa da Pós- Graduação em História**. UFG/UCG. Set. 2009, Goiania/Goias. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/~pweby/up/113/o/IISPHist09_RoosembergAlves.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

ALVES, Álvaro Pereira de Melo. **Formas contemporâneas de constituição familiar**. 2020. 85f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/handle/12345789/122> . Acesso em: 30 set. 2021.

BONI, V; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v.2, n.1, p. 68-80, jan-jul. 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nºs 1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jul. 1990.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildéara Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Anotado e interpretado. 8.ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente** Brasília: CNMP, 2020.

BULLA, Leonia C. Relações sociais e questão social na trajetória do serviço social brasileiro. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n.2, v.8, p.33-37, dez. 2003.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem Médica e Norma Familiar**. São Paulo: Graal, 1979.

DECOME POKER, Thalita Catarina. **O que eu fiz com o que as instituições fizeram de mim?** a história de Molly, e a sua luta por emancipação frente às políticas de identidade no acolhimento institucional. 2014. 145f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

GIOSA, Beatriz A.N. **Trabalho Infantil: entre a exploração e a sobrevivência**. 2010. 169f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle>. Acesso em: 10 ago. 2020.

IAMAMOTO, Marilda V ; CARVALHO. Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 33-96.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 203-222.

MEDEIROS, Helber Renato F. de. O Estado Novo e a assistência materno-infantil no interior do Brasil: o Departamento Nacional da Criança através de seus boletins trimestrais. **Anais** do XVII Encontro de História da ANPUH-.RJ. 8 a 11 de agosto de 2016. Campus Nova Iguaçu, RJ. Disponível em: http://www.encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais~p/42/1464006231_ARQUIVO. Acesso em : 05 nov. 2020.

MELO, Eduardo Rezende. **Crianças e adolescentes em situação de rua: direitos humanos e justiça -uma reflexão crítica sobre a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua e o sistema de justiça no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2011.

NASCIMENTO, Alcileide Cabral do. **A sorte dos enjeitados: o combate ao infanticídio e a institucionalização da Assistência às crianças abandonadas no Recife (1789-1832)**. 2006. 235f. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós - Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/~p123456789/7031/1/arquivo3276_1.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

NICODEMOS, A. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: : aspectos históricos e conceituais na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 12, n. 24, p. 170–197, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/11892>. Acesso em: 25 nov. 2020.

OLIVEIRA, Fernando. O surgimento do antivalor. *In*: OLIVEIRA, Fernando. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 347-375.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, p. 649-673. maio-ago, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140.pdf>. Acesso em: 25 out.2020.

PINHEIRO, Ângela. **Criança e Adolescente no Brasil**: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: EdUFC, 2006.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que, para que serve, como se faz . São Paulo: Manole, 2001

RIBAS JR., Fábio Barbosa. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Guia Para Ação Passo a Passo. São Paulo. **Fundação Abrinq**, 2017. Disponível em:http://www.fia.cnm.org.br/assets/img/material-tecnico/Fundo-Municipal_Guia-para-Acao-Passo-a-Passo.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores - do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p 97-149.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p 225-286.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento público e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/~prppublica/article/view/2681/700>. Acesso em: 03 nov. 2020.

SALVADOR, Evilásio. **Renúncias Tributárias**: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. Brasília: INESC, 2015.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista da Administração Pública**, jul./ago. 2002.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 126, p. 318-339, maio/ago. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282016000200318. Acesso em: 05 nov. 2020.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.