

FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*Maurício Vian

“A garantia de prioridade compreende:(...) a destinação privilegiada de recursos públicos na área relacionada com a proteção à infância e à juventude”(ECA, art. 4)

Orçamento: Instrumento de Cidadania

O Fundo integra o orçamento público e este está sendo visto como um dos instrumentos mais importantes para o exercício da cidadania e mecanismo de descentralização e municipalização. No Brasil, avançamos muito nos últimos anos, na democracia política e na democracia social, mas estamos ainda marcando passo na concretização da democracia econômica e das finanças públicas. O orçamento não pode continuar sendo, na maioria dos casos, uma “caixa preta”.

Para possibilitar o exercício de nossa cidadania, temos de oxigenar as finanças públicas, decodificar os mecanismos orçamentários, tornando-os mais transparentes e inteligíveis. Como o ECA não é assunto apenas para juristas, o orçamento não pode ser um tema exclusivo dos contadores. O orçamento não pode continuar tendo uma estrutura complexa e tecnicista.

Observa-se, em geral, um grande distanciamento ainda da sociedade civil organizada em relação aos processos decisórios orçamentários. Daí a urgência da mudança de comportamento, que tem de vir dos dois lados. O Estado, tornando mais transparente e democrático o orçamento público e a sociedade, capacitando-se para participar e entender o processo, desmistificando o orçamento, que é uma lei, um documento público. Portanto, não pode ser um registro com informações “sigilosas”, “secretas”.

Muitos Conselhos de Direitos e Tutelares ainda não se deram conta de que os princípios, os direitos e as estruturas previstas no ECA não passam de louváveis intenções sem o suporte orçamentário. Não percebem que traçar políticas e orientações sem uma expressão financeira torna-se uma ação sem eficácia, uma obra de ficção. Daí a importância do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para a captação dos recursos necessários para a viabilização do Estatuto.

-
- Ex-Presidente, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Organizador do Fundo Estadual do Rio Grande do Sul e atual Gerente da Área da Criança e do Adolescente da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho

Fundo : Forma Democrática de Gestão dos Recursos Públicos

O Fundo viabiliza a democracia participativa na área dos recursos. Institucionaliza um novo tipo de gestão das finanças públicas. Mas tanto o Poder Público como a sociedade civil não estão conscientizados dessa forma alternativa de organização administrativa do Estado. Essa situação é resultado de fatores históricos, econômicos e culturais. O Estado , no Brasil, veio antes da nação; o governo, antes do povo.

A Constituição Federal,o ECA, a LOAS, implantaram a democracia participativa, sobretudo, através dos Conselhos. Eles são os novos protagonistas, os sujeitos emergentes dessa forma alternativa de organização do Poder Público.

O Fundo reverte-se de uma importância decisiva para o cumprimento das atribuições do Conselho de Direitos, do Conselho Tutelar e do Estatuto. Por essa razão, além da conscientização e mobilização para viabilizar a proteção integral, são indispensáveis as iniciativas para a dotação de recursos, visando transformar esse ideal em prática diária e permanente. Dessa forma o Fundo será um instrumento privilegiado de construção da cidadania das crianças e dos adolescentes.

Conceituação

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma das diretrizes da política de atendimento (ECA, art. 88).O Fundo é um recurso especial para um fim específico; é um mecanismo de gestão instituído pelo Poder Público e tem uma conta especial.

Tecnicamente, Fundo especial é o “produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. (Lei 4320/64, art. 71).

Os Fundos são criados para o aporte de recursos em áreas consideradas prioritárias. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente destina-se, primordialmente, para as ações de proteção especial.

A lei instituidora do Fundo deve definir a receita, a despesa, a destinação e a gestão dos recursos.

É vedada a instituição de Fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (CF, 167,IX). Portanto, o Fundo é instituído por lei. Sancionada a lei de criação, caberá ao Poder Executivo providenciar a sua regulamentação, detalhando o seu funcionamento através de um decreto.

Fontes dos Recursos

Dotações Orçamentárias

O orçamento é um instrumento que expressa, para um exercício financeiro, as prioridades, os programas e os meios de seu financiamento. É um plano de trabalho do governo, discriminando os objetivos e as metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais. Caso queiramos saber se determinado município ou estado prioriza ou não a criança e o adolescente, o termômetro é seu orçamento – este é o documento que espelha as prioridades. Não existe prioridade de bolsos vazios.

Após a criação e regulamentação, os recursos do Fundo devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária: “Acompanharão a lei de orçamento, quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais” (Lei 4320, art. 2). Cabe ao Conselho de Direitos a elaboração do Plano de Ação e Plano de Aplicação. O Plano de Aplicação deve integrar a Proposta Orçamentária.

O orçamento compreende quatro fases fundamentais: elaboração, aprovação, execução e controle. Em todas, o Conselho de Direitos deve participar ativamente para que o Fundo tenha dotações significativas.

Um mecanismo importante que deve ser usado pelo Conselho é o chamado crédito adicional. Constituem créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento. Desta forma, o Fundo pode receber recursos não contemplados no orçamento. O Conselho deve conhecer seu funcionamento a fim de poder fazer uso desse meio para obter ou aumentar os recursos do Fundo.

Doações de Pessoas Físicas

A pessoa física pode destinar para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente até 6% do imposto devido. As contribuições ao Fundo, juntamente com as doações em favor de projetos culturais e investimentos em atividades audiovisuais, no seu conjunto, não poderão exceder a 6% do imposto devido (Lei 9532/97, art.22).No Rio Grande do Sul, no ano de 2000, se todas as pessoas físicas tivessem feito essa destinação teriam ficado no Estado R\$ 65 milhões. Por falta de esclarecimento ou de mobilização não permaneceram nos fundos mais do que R\$ 5 milhões.

Doações de Pessoas Jurídicas

As empresas (lucro real ou estimado) podem destinar para o Fundo até 1% do imposto de renda devido. A dedução de até 1% das doações não está mais incluída no limite global de 4% referente aos incentivos à cultura e audiovisuais (Decreto Nº 794/93 MP 1.636, art. 6º - atualmente MP 2.189-49, de 23/08/01). As empresas estatais também podem fazer uso desse incentivo fiscal. As empresas, optantes pelo SIMPLES, no entanto, não podem utilizar esse benefício pela atual legislação.

Tanto as empresas como também as pessoas físicas podem indicar a entidade que desejam auxiliar, cabendo ao Conselho de Direitos estabelecer os critérios e percentuais.

Doação de Bens

Tanto as pessoas físicas como as jurídicas podem fazer a doação de bens e abater do imposto devido, dentro dos limites acima especificados. Obviamente, o doador deverá comprovar a propriedade dos bens mediante documentação hábil e avaliar conforme o valor de mercado, seguindo as normas legais exigidas (IN 86/94 da Secretaria da Receita Federal).

Multas e Penalidades

O ECA estabelece multas para aqueles que violam os direitos das crianças e dos adolescentes. Essas multas decorrentes de condenação em ações cíveis previstas nos arts. 228 a 258, reverterão para o Fundo. Exemplo: venda de bebida alcóolica para adolescentes.

Frente à notícia de alguma irregularidade, o Promotor de Justiça instaura o procedimento, cabendo ao Juiz determinar o valor da multa, dentro dos limites previstos. A iniciativa da comunicação da irregularidade cabe a todo

cidadão, mas sobretudo aos membros do Conselho Tutelar. Se o Fundo não estiver regulamentado as multas serão depositadas numa conta especial, em banco oficial (ECA, art.214).

Outras Fontes

- Percentual sobre taxas e multas;
- Doações e depósitos diversos;
- Transferência do Governo Estadual e Federal;
- Doações de Governos e Organismos Nacionais e Internacionais;
- Receita de Aplicação no Mercado Financeiro.

Compete à lei municipal dizer claramente em que se constitui a receita. A condição, portanto, é que haja previsão legal. Deve-se ter o cuidado para que, na formulação da lei, não haja impedimentos para o ingresso de recursos para o Fundo.

Destinação dos Recursos

A lei municipal deve dizer para que objetivo e serviços os recursos arrecadados, de forma especial, se destinam. O Fundo é uma das diretrizes para o política de atendimento de crianças e de adolescentes (ECA, art.88,IV). Portanto, a destinação deve ocorrer prioritariamente em ações de atendimento, especialmente em programas de proteção e na aplicação das medidas sócio-educativas (Resolução N° 71, de 10/06/01 do Conanda).

Crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, como os abandonados (ECA,art.260), autores de ato infracional, drogaditos, vítimas de maus tratos, meninos(as) de rua, entre outros, devem merecer proteção especial e preferência na aplicação dos recursos do Fundo.

O Fundo não deve, em princípio, financiar políticas setoriais. Essas devem ser custeadas pelos seus respectivos Fundos (assistência, saúde, educação...). As políticas setoriais também devem priorizar a criança e o adolescente. A prioridade absoluta é para todos os órgãos e áreas. O Fundo deve garantir, transitoriamente, programas e projetos que visem ao atendimento dos direitos ameaçados ou violados de crianças e de adolescente.

O Fundo destina-se parara custear estudos e diagnósticos, formação de conselheiros de direitos, tutelares e profissionais, divulgação dos direitos e reordenamento institucional. A destinação deve sempre integrar o Plano de Aplicação de Recursos.

Atribuições do Conselho de Direitos

Segundo o Estatuto (arts. 88,214 e 260), os Conselhos de Direitos são órgãos públicos, deliberativos, formuladores das políticas, controladores das ações e gestores do Fundo.

O Fundo é, segundo o ECA, vinculado ao Conselho e por ele gerido. Deve fixar os critérios de utilização dos recursos. “Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de Plano de Aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas”(ECA,art. 260).

Essas funções do Conselho não colidem com o papel do Governo Municipal, mas exigem uma mudança, tanto da sociedade civil quanto do Governo, no que diz respeito ao exercício da democracia participativa. Não é uma usurpação do poder. É o mesmo poder exercido de forma descentralizada, participativa e democrática. “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais” (ECA,art. 88).

Além desse papel junto ao Fundo, cabe ao Conselho gestionar para que o “Orçamento Criança”, que engloba todos os recursos governamentais destinados à proteção integral, seja significativo.

Criação e Funcionamento

- Lei de Criação;
- Decreto de Regulamentação;
- Nomeação da Junta Administrativo ou do Gestor;
- Elaboração pelo Conselho do Plano de Ação;
- Montagem do Plano de Aplicação;
- Inclusão do Plano de Aplicação na Lei de Diretrizes e no Orçamento;
- Abertura de Conta Bancária;
- Execução Orçamentária;
- Recebimento das doações e multas;

- Repasse dos Recursos

Etapas no Repasse dos Recursos

- Escolha dos eixos temáticos;
- Publicação do edital;
- Recebimento dos projetos;
- Exame e seleção dos projetos;
- Termo de compromisso ou convênio;
- Monitoramento e avaliação;
- Prestação de contas;
- Aprovação final.

Limites na Implantação do Fundo

- Falta de vontade política;
- Cultura da administração centralizada;
- Informações financeiras não democratizadas;
- Paternalismo e clientelismo ainda presentes;
- Falta de conhecimento dos orçamentos;
- Estrutura complexa e tecnicista dos orçamentos;
- Experiência negativa de alguns Fundos mal administrados;
- Objetivos desvirtuados.

Possibilidades na Implantação do Fundo

- Meio de realização do ECA;
- Possibilidade de gestão participativa;
- Democratização das finanças públicas;
- Destinação racional dos recursos;
- Simplificação e agilização na arrecadação e destinação dos recursos;
- Possibilidade de doações com dedução do Imposto de Renda;
- Aplicação das multas previstas no ECA;
- Instrumento de descentralização e municipalização do atendimento.

“Na origem de todas as grandes obras houve uma fermentação de sonhos, projetos e aspirações. Houve uma dedicação apaixonada àquilo que não existia, para que chegasse a existir. Houve uma intuição de possibilidades inéditas e um lançar-se furiosamente para o futuro. Não basta ter grandes

desejos para realizá-los. Mas ninguém realiza grandes obras sem ter grandes desejos”(José Comblin).

Que um volume expressivo de recursos para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes seja o grande desejo de todos nós.

Novembro de 2001

(Texto elaborado para a Oficina sobre o Fundo na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada no período de 18 a 23 de novembro de 2001, em Brasília)

Anexo

Sugestões de Propostas ou Resoluções para IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre o Fundo

- Ampliar os recursos orçamentários destinados ao Fundo, tornando a criança e o adolescente uma prioridade também orçamentária, conforme preconiza o Estatuto, em seu artigo 4º;
- Possibilitar que as pessoas físicas possam autorizar a fonte pagadora a fazer a destinação dos 6% ao Fundo ou efetuar a doação no ajuste anual do imposto de renda (Projeto Nº 4.888, apensado ao Nº 1.300, tramitando na Câmara dos Deputados);
- Permitir que todas as empresas façam uso do incentivo fiscal de 1% nas doações ao Fundo, independente do sistema de lucro adotado, real, arbitrado, presumido ou estimado (Projeto Nº 4.888, apensado ao Nº 1.300, tramitando na Câmara Federal);
- Propor emenda constitucional obrigando que as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) destinem um percentual mínimo de 5% dos orçamentos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Regulamentar o artigo 165, parágrafo 9º, II, da Constituição Federal e alterar o artigo 4º da Lei Complementar 101/04/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que tratam dos Fundos, possibilitando a adoção de normas especiais de captação e repasse dos recursos dos Fundos geridos por Conselhos paritários e deliberativos;
- Alterar a Lei 4.320/64 que normatiza o funcionamento dos Fundos, adaptando-a às diretrizes da nova Constituição Federal, ao ECA e à LOAS, agilizando e simplificando os mecanismos de captação, repasse e controle dos recursos dos Fundos geridos por Conselhos paritários e deliberativos;
- Canalizar todos os recursos destinados para a proteção especial e medidas sócio-educativas através do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de que os Conselhos deliberem sobre sua aplicação;

- Regular o artigo 23, parágrafo único, da Lei Complementar Nº 77/13/07/93, que institui o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) e que prevê a destinação de parte deste imposto para programas de atenção integral à crianças e aos adolescentes, de acordo com propostas do Conanda;
- Destinar 2% do Fundo de Participação dos Municípios para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Destinar percentuais significativos do Fundo da Pobreza e da arrecadação das loterias para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas de governo;
- Formar uma comissão em nível nacional integrada por especialistas e conselheiros para assessorar e operacionalizar o Fundo na União, Estados e Municípios;
- Capacitar os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Juntas Administrativas sobre a Lei de Diretrizes, o Orçamento e a operacionalização do Fundo;
- Fazer, sob a coordenação do Conanda, um levantamento dos recursos orçados e disponibilizados nos Fundos e que mantenha um sistema de informações sobre a execução orçamentária dos Fundos em todos os Estados e Municípios;
- Promover campanhas de divulgação e de sensibilização para a captação de recursos para os Fundos, com melhor utilização dos incentivos fiscais e multas em parcerias com outros órgãos;
- Possibilitar o repasse dos recursos, independentemente da situação de inadimplência dos Estados (Cadastro Único de Exigências em Âmbito Federal – CAUC – IN 1/04/05/2001 da Sec. do Tesouro Nacional) e dos Municípios (Cadastro Informativo – Cadin no RS) em outras áreas, mas com sistema de controle próprio.

(Propostas elaboradas por Maurício Vian, ex-Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Organizador do Fundo Estadual do Rio Grande do Sul para a IV Conferência Nacional, observando que grande parte delas já foram apresentadas e aprovadas em Conferências anteriores)