



São Paulo, 5 de março de 2015.

À

Secretaria-Geral da Presidência da República

Exmo. Sr. Ministro MIGUEL ROSSETTO

Praça dos Três Poderes - Palácio do Planalto, 4º andar

Brasília/DF

70150-900-

Ref.: Consulta Pública - Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2016: considerações e sugestões para a PRIORIDADE ABSOLUTA da criança na destinação de recursos públicos.

Exmo. Sr. Ministro MIGUEL ROSSETTO,

O **Instituto Alana** vem, respeitosamente, por meio de seu projeto **Prioridade Absoluta**, tecer considerações sobre a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2016, no âmbito da Consulta Pública¹ realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, no intuito de contribuir com o seu aperfeiçoamento e favorecer a efetivação das normas do artigo 227 da Constituição Federal e artigo 4º, d, do Estatuto da Criança e do Adolescente que determinam a prioridade absoluta da criança nas previsões orçamentárias e na destinação de recursos públicos.

¹ Disponível em: <http://www.participa.br/monitoramento/pldo2016/area-de-debates/debates/orientacoes>. Acesso em 24.02.2015.

I. Sobre o Instituto Alana.

O **Instituto Alana** é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolve atividades educacionais, culturais, de fomento à articulação social e de defesa dos direitos da criança. Criado em 1994, tem como missão “honrar a criança” [www.institutoalana.org.br].

No intuito de dar visibilidade e contribuir para a eficácia do artigo 227 da Constituição Federal – que traz a obrigatoriedade de se colocar as crianças em primeiro lugar nos planos e preocupações da nação –, criou o **Prioridade Absoluta** [www.prioridadeabsoluta.org.br].

Por meio do projeto **Prioridade Absoluta**, o **Instituto Alana** procura disponibilizar instrumentos de apoio para informar, sensibilizar e mobilizar as pessoas, especialmente operadores do direito, para que sejam defensoras e promotoras dos direitos das crianças nas suas comunidade, com prioridade absoluta.

O **Instituto Alana** sonha e atua por um mundo em que o interesse superior da criança seja posto em primeiro lugar nas decisões, preocupações e atividades de toda a sociedade, do Estado e da família, pois tem certeza de que um mundo voltado à criança é um mundo melhor para todos.

II. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

O artigo 165, inciso II e seu parágrafo 2º da Constituição Federal² estabelece que o Poder Executivo, por meio de lei, deverá estabelecer as diretrizes orçamentárias, orientando a elaboração da lei orçamentária anual.

Assim, em cumprimento ao referido artigo 165 da Constituição, e em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)³, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deverá dispor sobre:

² Art. 165, §2º, CF. “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

³ Art. 4º LC nº 101/2000. “A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

- a) metas e prioridades da administração pública federal;
- b) despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- c) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- d) equilíbrio entre receitas e despesas;
- e) controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) transferências de recursos a entidades públicas e privadas; e
- g) anexo com metas fiscais para o exercício seguinte.

Verifica-se então que a LDO estabelece os objetivos e os focos de destinação privilegiada de recursos do exercício financeiro seguinte, revelando-se um importante instrumento de planejamento, apto a efetivar as prioridades eleitas pelo governante e asseguradas constitucionalmente.

Nesse sentido, conforme obrigação prevista no artigo 227 da Constituição Federal e detalhado nos incisos do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, deve-se considerar no planejamento de tais diretrizes orçamentárias o dever de absoluta prioridade das crianças na destinação dos recursos públicos.

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

III. A garantia de prioridade absoluta das crianças nas diretrizes orçamentárias.

Dado que a LDO prevê as metas e as prioridades da administração pública federal, relevante salientar o dever do Estado de assegurar prioridade absoluta às crianças, conforme determinado no artigo 227 da Constituição.

Tal artigo inaugurou a doutrina de proteção integral e especial da criança no Brasil, definindo com clareza que todas as crianças devem ter seus direitos protegidos e satisfeitos de forma absolutamente prioritária e que ficam compelidos nesse dever todos os agentes sociais, tanto o Estado, como a sociedade e a família. Assim, o artigo 227 prevê:

Art. 227, CF: “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.”

Essa previsão confere à criança um *status* único no âmbito de proteção dos direitos constitucionais, atribuindo-lhe a primazia no atendimento de suas necessidades e interesses de forma absoluta. Cabe ressaltar que o uso da qualificação *absoluta* confere a tal norma uma necessidade de aplicação invariável e incondicionada em todos os casos em que os interesses da criança estiverem envolvidos.

Cabe pontuar que a prioridade na atenção aos direitos de crianças, assim como a proteção integral que lhes é atribuída, se justifica pela condição peculiar de desenvolvimento dessa faixa etária e sua consequente hipervulnerabilidade biopsíquica: durante a infância, as violações de direitos provocam graves danos e consequências para toda a vida.

Portanto, em qualquer situação em que a criança esteja envolvida, seja na elaboração de leis ou na formatação de políticas públicas sociais e econômicas, o melhor interesse da criança deve ser atendido de forma absolutamente prioritária.

Essa garantia de prioridade absoluta atribuída a crianças é detalhada de forma expressa no tocante à questão orçamentária no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA⁴, que assegura em seu artigo 4º, inciso d, que o Estado realize a “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Isso porque a disponibilidade de recursos é uma estratégia fundamental para a efetivação de todos os direitos da criança e de sua especial garantia de prioridade absoluta. Nesse sentido:

“Somente quando a prioridade absoluta garantida às crianças e adolescentes na Constituição Federal estiver materializada nas leis orçamentárias é que poderá se pensar em efetivação das políticas públicas infanto-juvenis”⁵

Ainda nesse sentido:

“Por absoluta prioridade, devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescente [...]. Por absoluta prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial a gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante”⁶

Justamente por isso é que tanto o Poder Executivo, responsável pela elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, quanto o Poder Legislativo, responsável pela sanção da proposta e oferecimento de emendas, devem sempre, de forma obrigatória em decorrência da disposição

⁴ Art. 4º, ECA. “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.”

⁵ PEREIRA JR., Marcus Vinicius. **Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 63

⁶ LIBERATI, Wilson Donizete. **O Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários**. Brasília: IBPS, 1991.

constitucional, certificar-se que na elaboração dessa normativa seja atendido em primeiro lugar o melhor interesse da criança.

IV. O projeto de LDO 2016.

A despeito da garantia constitucional assegurada no artigo 227 da Constituição Federal, verifica-se que, especificamente no tocante à destinação privilegiada de recursos à infância, tal previsão é ignorada na LDO, norma basilar para a elaboração das demais leis orçamentárias.

No projeto da LDO 2016⁷, há apenas três disposições específicas para o público infantil, quais sejam:

- a) possibilidade de uso de recursos para atender despesas com creches e pré-escola (art. 18, §1º, V, alíneas *a* e *b*).
- b) possibilidade de transferência de recursos para entidades privadas de atendimento à criança (art. 69, VI, a); e
- c) impossibilidade de concessão de empréstimo e financiamento a instituições cujos dirigentes foram condenados por trabalho infantil (art. 106, §1º, IV).

Embora importantes, referidas previsões não contemplam de forma plena e integral a garantia de prioridade absoluta atribuída a crianças, dado que a preocupação com políticas públicas voltadas a crianças sequer figura dentre as prioridades e metas eleitas pela LDO.

A ausência de uma previsão específica revela-se especialmente preocupante considerando a realidade ainda precária em que ainda vivem as crianças brasileiras e a dificuldade de implementação de seus direitos. Afinal, é sabido que para a superação das desigualdades e transformação da realidade da infância brasileira são necessárias políticas públicas específicas, as quais dependem diretamente de investimento público, como será demonstrado a seguir.

V. A realidade da criança brasileira.

Segundo dados disponibilizados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF⁸, o panorama da situação das crianças do Brasil, ainda que registre avanços, é bastante precária:

⁷ Disponível em: <http://www.participa.br/monitoramento/pldo2016/propostas/texto-da-ldo-2015#art1>. Acesso em 02.03.2015.

⁸ Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>. Acesso em 02.03.2015.

“O Brasil possui uma população de 190 milhões de pessoas, dos quais 60 milhões têm menos de 18 anos de idade, o que equivale a quase um terço de toda a população de crianças e adolescentes da América Latina e do Caribe. São dezenas de milhões de pessoas que possuem direitos e deveres e necessitam de condições para se desenvolverem com plenitude todo o seu potencial.

Contudo, as crianças são especialmente vulneráveis às violações de direitos, à pobreza e à iniquidade no País. Por exemplo, 29% da população vive em famílias pobres, mas, entre as crianças, esse número chega a 45,6%. As crianças negras, por exemplo, têm quase 70% mais chance de viver na pobreza do que as brancas; o mesmo pode ser observado para as crianças que vivem em áreas rurais. Na região do Semiárido, onde vivem 13 milhões de crianças, mais de 70% das crianças e dos adolescentes são classificados como pobres. Essas iniquidades são o maior obstáculo para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) por parte do País.

O Brasil está no rumo de alcançar o ODM 4, que trata da redução da mortalidade infantil. O País fez grandes avanços – a taxa de mortalidade infantil caiu de 47,1/1000, em 1990, para 19/1000, em 2008. Contudo, as disparidades continuam: as crianças pobres têm mais do que o dobro de chance de morrer, em comparação às ricas, e as negras, 50% a mais, em relação às brancas.

[...]

Aproximadamente uma em cada quatro crianças de 4 a 6 anos estão fora da escola. 64% das crianças pobres não vão à escola durante a primeira infância. A desnutrição entre crianças menores de 1 ano diminuiu em mais de 60% nos últimos cinco anos, mas ainda cerca de 60 mil crianças com menos de 1 ano são desnutridas.

Com 98% das crianças de 7 a 14 anos na escola, o Brasil ainda tem 535 mil crianças nessa idade fora da escola, das quais 330 mil são negras. Nas regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste, somente 40% das crianças terminam a educação fundamental. Nas regiões mais desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, essa proporção é de 70%. Esse quadro ameaça o cumprimento pelo País do ODM 2 – que diz respeito à conclusão de ciclo no ensino fundamental.

[...]

Na área do HIV/aids, a resposta brasileira é reconhecida globalmente como uma das melhores, mas permanecem grandes desafios que deverão ser enfrentados para assegurar acesso universal à prevenção, tratamento e cuidados para as crianças e os adolescentes brasileiros. A taxa nacional de transmissão do HIV da mãe para o bebê caiu mais da metade entre 1993 e 2005 (de 16% para 8%), mas continuam a existir diferenças regionais significativas: 12% no Nordeste e 15% no Norte. O número de

casos de aids entre os negros e entre as mulheres continua a crescer num ritmo muito mais acelerado do que entre os brancos e entre os homens. Além disso, a epidemia afeta cada vez mais os jovens.

*As crianças e os adolescentes são especialmente afetados pela violência. Mesmo com os esforços do governo brasileiro e da sociedade em geral para enfrentar o problema, as estatísticas ainda apontam um cenário desolador em relação à violência contra crianças e adolescentes. A cada dia, 129 casos de violência psicológica e física, incluindo a sexual, e negligência contra crianças e adolescentes são reportados, em média, ao Disque Denúncia 100. Isso quer dizer que, a cada hora, cinco casos de violência contra meninas e meninos são registrados no País. Esse quadro pode ser ainda mais grave se levarmos em consideração que muitos desses crimes nunca chegam a ser denunciados.*⁹ (grifos nossos)

O cenário acima exposto comprova que ainda é necessário muito para que as crianças brasileiras vivam em um país que respeite seus direitos e favoreça suas potencialidades.

Nesse sentido, políticas públicas que coloquem em primeiro lugar a melhoria de vida da criança e seu melhor interesse são essenciais para empreender as tão desejadas transformações sociais.

VI. A necessidade de destinação específica de recursos para a infância.

Para a construção de um futuro melhor para as crianças brasileiras, o Brasil ainda tem um longo caminho a trilhar. Segundo dados do relatório *Um Brasil para as Crianças*¹⁰, estima-se que até a primeira metade do século XXI sejam gastos apenas 56% do total necessário para alcançar as metas internacionais na área da infância e da adolescência, assinadas junto às Nações Unidas.

Assim, para monitorar a destinação de recursos para políticas públicas voltadas à criança, foi criado o *Orçamento Criança*¹¹, em 1996, produto da parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, com o apoio da UNICEF. A importância desse projeto é que ele permite monitorar o financiamento e execução de políticas

⁹ **Infância e adolescência no Brasil.** Disponível em <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>. Acessado em 23/01/2014

¹⁰ **Um Brasil para crianças.** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/umbrasil.pdf>. Acesso em 20.02.2015.

¹¹ **De Olho no Orçamento Criança.** Disponível em http://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf. Acesso em 20.02.2015.

públicas destinadas a crianças, tanto por meio de investimento direto, como indireto¹².

Além disso, o *Orçamento Criança* funciona como uma ferramenta para o exercício de participação social e fiscalização dos atos da Administração Pública. A participação cidadã, especialmente no que diz respeito aos direitos da criança, é bastante importante, tendo em vista que a sua garantia é também responsabilidade de todos, inclusive da sociedade.

A destinação de um montante específico para a infância e a afirmação da prioridade absoluta das crianças no orçamento são condições fundamentais para a efetividade de suas garantias e direitos previstos na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, é preciso ter em mente que “os investimentos em crianças são extraordinariamente produtivos se sustentáveis a médio e a longo prazo. Investir em crianças e respeitar seus direitos formam a base de uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza”¹³.

VII. Pedidos.

Por todo o exposto, resta clara a necessidade de destinação específica de recursos para políticas públicas na área de infância com absoluta prioridade. Nesse sentido, com base no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º, d, do ECA, que atribuem prioridade absoluta no atendimento de direitos da criança, bem como a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância, solicita-se que, no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:

- seja incluído um novo artigo no Capítulo I, sobre “Metas e Prioridades da Administração Pública Federal”, o qual preveja uma destinação prioritária específica de recursos a políticas públicas voltadas especificamente à infância, com a seguinte redação: “Art. 5º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 observará a norma da prioridade absoluta à criança na destinação de recursos públicos e na previsão de políticas públicas específicas”;

¹² Por essa proposta metodológica, distingue-se o ‘orçamento criança estrito-senso’ – relativo a ações que têm foco exclusivo no grupo materno-infantil –, e o chamado ‘orçamento não exclusivo da criança’, que corresponde as políticas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, que acabam também por beneficiar crianças.

¹³ **Um mundo para crianças.** Disponível em https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/um_mundo_para_crianças.pdf. Acesso em 20.02.2015.

- seja incluído no artigo 9º, que trata do Projeto de Lei Orçamentária, previsão acerca da destinação prioritária de recursos a políticas públicas destinadas especificamente à infância, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, com a seguinte redação: “A Lei Orçamentária de 2016 observará a norma da prioridade absoluta à criança na destinação de recursos públicos e na previsão de políticas públicas específicas”;
- seja incluído no artigo 12º um novo inciso para que as dotações destinadas às ações de políticas públicas destinadas especificamente à criança sejam discriminadas em uma categoria de programação específica, com a seguinte redação: “às ações de políticas públicas destinadas especificamente à criança”;
- seja incluído na Seção II, que trata sobre “Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União”, a previsão de que tais órgãos, quando do encaminhamento de suas respectivas propostas orçamentárias, prevejam a destinação de montante a seus órgãos especializados da área da infância, com a seguinte redação: “os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão incluir em suas respectivas propostas orçamentárias a destinação de montante a seus órgãos especializados da área da infância”;
- seja incluído no artigo 23 uma previsão específica às ações de promoção e defesa dos direitos da criança no âmbito do Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, com a seguinte redação: “à realização de ações para a promoção e defesa dos direitos da criança de forma específica”;

Instituto Alana
Projeto Prioridade Absoluta

Ekaterine Karageorgiadis
Advogada

Pedro Affonso D. Hartung
Advogado

Thaís Nascimento Dantas
Acadêmica de Direito

C/C

Secretaria Nacional de Participação Social

Exmo. Sr. Secretário PEDRO DE CARVALHO PONTUAL
Praça dos Três Poderes – Palácio do Planalto – Anexo I – sala 102
Brasília/DF
70150-900

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Exmo. Sr. Ministro NELSON BARBOSA
Esplanada dos Ministérios – Bloco K – 7º andar
Brasília/DF
70040-906

Câmara de Deputados

Exmo. Sr. Presidente Deputado EDUARDO COSENTINO DA CUNHA
Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados
Anexo IV – Gabinete 510
Brasília/DF
70160-900

Senado Federal

Exmo. Sr. Presidente Senador RENAN CALHEIROS
Praça dos Três Poderes – Senado Federal
Anexo I – 15º Andar
Brasília/DF
70165-900