

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

EDUARDO ANTONIO DA SILVA

DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ: transparência,
participação e controle social do orçamento como fundamentos de uma proposta
formativa e de estruturação normativa

Maringá

2026

EDUARDO ANTONIO DA SILVA

DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ: transparência, participação e controle social do orçamento como fundamentos de uma proposta formativa e de estruturação normativa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. André Luis de Castro

Maringá

2026

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central Maria Grazia Zolet - UEM, Maringá - PR, Brasil)

S586d

Silva, Eduardo Antonio da

Direitos da criança e do adolescente em Maringá : transparência, participação e controle social do orçamento como fundamentos de uma proposta formativa e de estruturação normativa / Eduardo Antonio da Silva. -- Maringá, PR, 2026.
133 f. : color., tabs.

Acompanha produto: Plano de capacitação técnica para conselheiros, proposta normativa : institucionalização do OCA em Maringá e Policy Brief: "direitos da criança e do adolescente em Maringá: transparência, participação e controle social do orçamento como estratégia para evetivar a prior. 22 f.

Orientador: Prof. Dr. André Luis de Castro.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2026.

1. Orçamento público. 2. Direitos da criança e do adolescente. 3. Controle social. 4. Transparência. 5. Políticas públicas. I. Castro, André Luis de, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.

CDD 23.ed. 346.0135

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central Maria Grazia Zolet - UEM, Maringá - PR, Brasil)

S586p

Silva, Eduardo Antonio da

Plano de capacitação técnica para conselheiros, proposta normativa :
institucionalização do OCA em Maringá e Policy Brief: "direitos da criança e do adolescente
em Maringá: transparência, participação e controle social do orçamento como estratégia
para evetivar a prior / Eduardo Antonio da Silva. -- Maringá, PR, 2026.
22 f.

Acompanha a dissertação de mestrado: Direitos da criança e do adolescente em
Maringá. 133 f.

Orientador: Prof. Dr. André Luis de Castro.

Produto (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de
Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2026.

1. Orçamento público. 2. Direitos da criança e do adolescente. 3. Controle social. 4.
Transparência. 5. Políticas públicas. I. Castro, André Luis de, orient. II. Universidade
Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de
Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado
Profissional. III. Título.


CDD 23.ed. 346.0135

EDUARDO ANTONIO DA SILVA


**DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ:
transparência, participação e controle social do orçamento como
fundamentos de uma proposta formativa e de estruturação normativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:


COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente
 **ANDRÉ LUIS DE CASTRO**
Data: 27/04/2026 08:25:14 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. André Luis de Castro
(Orientador/Presidente)
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **ÉDER RODRIGO GIMENES**
Data: 27/04/2026 08:29:52 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **MARIA GABRIELA MONTEIRO**
Data: 27/04/2026 10:26:47 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Maria Gabriela Monteiro
Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR

Aprovada em: 24 de abril de 2026
Local de defesa: Bloco B-12, sala 010 da Universidade Estadual de Maringá

Théo e Davi,

A esperança de um amanhã melhor tem o rosto de vocês.

Este trabalho, em sua essência, não é apenas sobre políticas públicas. É sobre vocês. Cada conceito que analisei, cada lei que estudei, só ganhou verdadeiro sentido porque era inspirado pela responsabilidade e pelo amor que sinto pelo futuro que vocês representam.

Lutei com as palavras para defender direitos abstratos, mas a minha verdadeira luta é concreta: luto para que o mundo que vocês herdarão seja um lugar onde a justiça, o respeito e a oportunidade não sejam exceções, mas a base de tudo.

Portanto, esta conquista não é minha; é a materialização da minha promessa a vocês.

Vocês são o meu porquê.

AGRADECIMENTOS

Ao olhar para trás e ver este ciclo de mais de dois anos se encerrando, sinto uma profunda necessidade de expressar minha gratidão, pois cada página desta dissertação foi erguida com muito sacrifício. Como bem ensina a poesia de Emicida, compreendo hoje que, no fim das contas, **"tudo o que nós tem é nós"** e, foi nessa rede de afeto e suporte mútuo, que encontrei forças para não parar.

Agradeço, antes de tudo, àqueles que são a razão e o alicerce de toda a minha vida: meus filhos, **Théo e Davi**. Mesmo sem a dimensão exata do que o papai construía nas madrugadas, vocês foram minha maior inspiração. Nos momentos em que a dedicação a este trabalho me fez ausente, o abraço de vocês era o que recarregava minhas energias. À minha esposa, **Bruna**, minha gratidão eterna pela parceria, pela paciência com as minhas ausências e por ser o suporte necessário para que eu pudesse trilhar este caminho. Vocês me edificam e são meu porto seguro.

Aos meus colegas de trabalho, agradeço pelo incentivo e pela compreensão. No cotidiano da gestão pública, onde os desafios são densos, busco sempre propagar a necessidade de **leveza**, e o apoio de vocês foi fundamental para que eu pudesse equilibrar as responsabilidades profissionais com as exigências acadêmicas sem perder o entusiasmo.

Na academia, manifesto meu mais profundo e especial agradecimento ao meu orientador, **Professor Dr. André Luís de Castro**. Sua condução foi muito além da técnica, foi uma mentoria marcada por uma precisão e paciência raras, fundamentais para que este projeto chegasse a bom termo. Sua visão crítica e o incentivo constante foram os pilares que sustentaram o rigor científico desta pesquisa, transformando desafios em aprendizado. Minha admiração e gratidão pela sua condução são imensas.

Estendo meus agradecimentos ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, cuja competência e acolhimento foram evidentes em toda a trajetória. Devo menções especiais à **Professora Carla**, cuja valorosa contribuição me fez repensar o produto final, ao **Professor Éder**, por suas aulas incríveis e seu contagiante engajamento em ensinar

e à **Professora Kerla**, que, juntamente com o Professor Éder, contribuiu significativamente para o rumo desta pesquisa com as sugestões apresentadas na banca de qualificação.

Fresh winds of hope

Has taken us ahead

Forever is a place

You have to keep in mind

No way to limit our goals

You'll find a reason to believe

Facing Nova Era

Nova Era - Angra

DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ: transparência, participação e controle social do orçamento como fundamentos de uma proposta formativa e de estruturação normativa

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral investigar os desafios à efetivação dos direitos da criança e do adolescente no município de Maringá-PR, analisando de que maneira a convergência entre transparência, participação e controle social instrumentalizam a conversão do princípio da prioridade absoluta em diretrizes orçamentárias concretas, servindo de alicerce para uma proposta formativa e normativa local. O estudo parte da premissa de que a Doutrina da Proteção Integral e o princípio da prioridade absoluta, consagrados na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), demandam uma vigilância cidadã constante sobre a alocação dos recursos públicos. A pesquisa emerge da vivência profissional do autor e da constatação de uma lacuna crítica: a limitada capacidade técnica dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente dos conselheiros, para influenciar ativamente as peças de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Adotando uma abordagem qualitativa, a metodologia centrou-se na análise documental de 23 atas de reuniões plenárias do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Maringá, referentes aos anos de 2022 a 2025. A análise revelou que, embora o conselho busque incidir sobre o orçamento, as pautas são frequentemente dominadas por gestões de crise como os problemas estruturais no sistema de acolhimento e demandas urgentes por capacitação, limitando o aprofundamento em práticas de transparência e accountability. Como resultado, constata-se a necessidade premente de instrumentalizar os conselheiros para uma atuação técnica e propositiva. Nesse sentido, o trabalho resulta na apresentação de três produtos práticos e articulados: um Plano de Capacitação Continuada, estruturado para abranger desde os fundamentos legais até as ferramentas de incidência política (advocacy); uma minuta de Projeto de Lei para instituir e regulamentar a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no município; e um *Policy Brief*, documento que sistematiza evidências sobre a política. Conclui-se que a qualificação dos agentes de controle social, aliada à institucionalização de instrumentos de transparência fiscal, representa uma estratégia fundamental para transformar a prioridade absoluta de um conceito abstrato em realidade orçamentária, fortalecendo a governança democrática local e a efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Orçamento Público. Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Direitos da Criança e do Adolescente. Controle Social. Transparência. Políticas Públicas.

DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ: transparência, participação e controle social do orçamento como fundamentos de uma proposta formativa e de estruturação normativa

ABSTRACT

This study aims to investigate the challenges to the effective realization of children's and adolescents' rights in the municipality of Maringá-PR, analyzing how the convergence of transparency, participation, and social control instrumentalizes the conversion of the principle of absolute priority into concrete budgetary guidelines, serving as a foundation for a local training and normative proposal. The study is based on the premise that the Doctrine of Integral Protection and the principle of absolute priority, enshrined in the 1988 Constitution and the Child and Adolescent Statute (ECA), require constant civic oversight of public resource allocation. The research emerges from the author's professional experience and the observation of a critical gap: the limited technical capacity of actors within the Rights Guarantee System, especially council members, to actively influence planning instruments – the Multi-year Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO), and the Annual Budget Law (LOA). Adopting a qualitative approach, the methodology focused on the documentary analysis of 23 minutes from plenary meetings of the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents (CMDCA) of Maringá, covering the years 2022 to 2025. The analysis revealed that, although the council seeks to influence the budget, agendas are frequently dominated by crisis management, such as structural problems in the shelter system and urgent demands for training, which limits the focus on transparency and accountability practices. As a result, there is a pressing need to equip council members for technical and proactive engagement. In this sense, the study results in the presentation of three articulated practical products: a Continuing Training Plan, structured to cover everything from legal foundations to advocacy tools; a Draft Bill to institute and regulate the Child and Adolescent Budget (OCA) methodology in the municipality; and a Policy Brief, a document that systematizes evidence on the policy. It is concluded that the qualification of social control agents, combined with the institutionalization of fiscal transparency instruments, represents a fundamental strategy to transform the absolute priority from an abstract concept into budgetary reality, strengthening local democratic governance and the effectiveness of public policies.

Keywords: Public Budget. Child and Adolescent Budget (OCA). Rights of Children and Adolescents. Social Control. Transparency. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework (Modelo de Coalizão de Defesa)

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor

FIA – Fundo Municipal para a Infância e Adolescência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS – Imposto Sobre Serviços

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NAI – Núcleo de Atendimento Integrado

OCA – Orçamento Criança e Adolescente

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organização da Sociedade Civil

PNEP/SUAS – Política Nacional de Educação Permanente do SUAS

PPA – Plano Plurianual

SAS – Secretaria de Assistência Social

SASC – Secretaria de Assistência Social e Cidadania

SECRIANÇA – Secretaria da Criança e do Adolescente

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SIMASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE-PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO: PROTEÇÃO INTEGRAL, ORÇAMENTO E GOVERNANÇA | 19 |
| 2.1 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL..... | 24 |
| 2.2 O CICLO ORÇAMENTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE ESCOLHA SOCIAL..... | 29 |
| 2.3 GESTÃO E ORÇAMENTO NO NÍVEL MUNICIPAL: A REALIDADE DE MARINGÁ..... | 38 |
| 2.4 PILARES DA GOVERNANÇA E DEMOCRACIA: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO CONTROLE SOCIAL..... | 44 |
| 2.5 A METODOLOGIA DO "ORÇAMENTO CRIANÇA" E A ADVOCACY..... | 53 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 58 |
| 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA E READEQUAÇÃO DE CAMPO..... | 58 |
| 4 ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL EM MARINGÁ: O CMDCA EM FOCO (2022-2025). | 60 |
| 4.1 DIAGNÓSTICO DAS ATAS: ENTRE A GESTÃO DE CRISE E A LUTA ORÇAMENTÁRIA | 60 |
| 4.3.1 A Luta pela Incidência Orçamentária: da Solicitação ao Conflito..... | 67 |
| 4.3.2 A Crise no Acolhimento e a Reação do Controle Social..... | 68 |
| 4.3.3 A Governança Interna em Questão: o Conflito entre a "Tradição" e a "Legalidade" | 69 |
| 5 PRODUTOS: ESTRATÉGIAS PARA A PRIORIDADE ABSOLUTA..... | 74 |
| 5.1 PLANO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA PARA CONSELHEIROS..... | 75 |
| 5.1.1 Plano de Formação - Curso de Capacitação para Conselheiros de Direitos..... | 79 |
| 5.2 PROPOSTA NORMATIVA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OCA EM MARINGÁ..... | 83 |
| 5.2.1 Minuta do Projeto de Lei Municipal..... | 85 |
| 5.3 POLICY BRIEF: "DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO COMO ESTRATÉGIA PARA EFETIVAR A PRIORIDADE ABSOLUTA"..... | 89 |
| 5.3.1 Estrutura do Policy Brief..... | 91 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 96 |
| REFERÊNCIAS..... | 99 |
| ANEXO I: Slides Formação..... | 103 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe a elaboração de um programa de formação, específico para capacitar os Conselheiros Municipais, especialmente aqueles que atuam nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, visando uma participação mais efetiva, enfatizando a estruturação orçamentária. De forma complementar, o trabalho apresenta uma minuta de projeto de lei e um *policy brief* como instrumentos de incidência política para a institucionalização da formação e o fortalecimento do controle social sobre o orçamento.

A busca por um modelo de sociedade mais justa e igualitária, e de fortalecimento da participação cidadã e da transparência na administração pública, culmina em uma Constituição Cidadã que, promulgada em 1988, consolidou avanços significativos nas garantias de direitos individuais, sociais e políticos. A Constituição Federal (CF), em seu Art. 6º, elenca os direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, moradia, trabalho e segurança, direitos esses que norteiam (ou deveriam), a atuação estatal na promoção da justiça social e na redução das desigualdades, conforme detalhado no Art. 3º. Convergindo a esses preceitos, o Art. 37 estabelece os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios visam assegurar a probidade, a transparência e a boa governança na gestão dos recursos públicos, constituindo pilares essenciais para a concretização de uma gestão democrática e participativa.

A Constituição consagra a prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes, estabelecendo-a como diretriz máxima para as ações nacionais. Por meio de seu Art. 227, a Carta Magna atribui conjuntamente à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar todos os direitos fundamentais a essa população. Sob a ótica da Doutrina da Proteção Integral, esses indivíduos passam a ser reconhecidos como cidadãos plenos e sujeitos de direitos. Conforme destaca Antônio Carlos Gomes da Costa (2022), o reconhecimento de sua vulnerabilidade torna a infância e a juventude merecedoras de proteção integral, cabendo ao Estado atuar na formulação de políticas de atendimento específicas para a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. A efetividade dessas políticas, no entanto, depende de quão bem estão articuladas, reforçando a necessidade de uma

abordagem integral e intersetorial no âmbito da gestão pública para garantir o pleno desenvolvimento dessa população (Vannuchi; Oliveira, 2010).

Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, regulamenta detalhadamente os direitos de crianças e adolescentes, fundamentado na concepção da proteção integral. A legislação perpassa por diversos direitos fundamentais, incluindo o desenvolvimento físico, emocional e social, o acesso à educação, saúde, cultura e esportes, além de estabelecer medidas protetivas e socioeducativas. Assim, o ECA garante a efetiva integração de crianças e adolescentes nas políticas públicas setoriais, assegurando a aplicação interligada e transversal dos direitos previstos, visando ao seu pleno desenvolvimento e à inclusão social.

Alinhado a esta concepção, ao Estado, compete, portanto, assegurar que os direitos de crianças e adolescentes sejam garantidos por meio de serviços, programas e ações intersetoriais, os quais devem ser devidamente definidos e estruturados no orçamento público. Este processo exige que crianças e adolescentes sejam reconhecidos não apenas como beneficiários, mas como protagonistas nas políticas públicas, participando ativamente, inclusive, das discussões políticas e do ciclo orçamentário.

É nesse contexto que, no exercício da função pública, especificamente como Gerente Administrativo e Financeiro da Secretaria da Criança e do Adolescente de Maringá, experienciei, de modo direto e cotidiano, os desafios relacionados à gestão dos recursos públicos alocados às políticas voltadas à infância e adolescência. Tal vivência ressalta, por um lado, a relevância estratégica do orçamento público na salvaguarda dos direitos previstos no ECA e, por outro, as limitações práticas e institucionais que comprometem sua efetividade no contexto municipal.

Na prática administrativa, notei a ausência de uma estrutura planejada para a alocação de recursos especificamente direcionados às demandas desse público. As deliberações orçamentárias tendem a se restringir à manutenção das ações preexistentes (muitas vezes insuficientes), com a aplicação de índices mínimos de correção inflacionária, sem considerar de forma propositiva as reais necessidades

da população. Essa lógica orçamentária reativa e conservadora, prejudica o avanço de políticas públicas transformadoras, restringindo o alcance das ações governamentais e sua capacidade de promover equidade e desenvolvimento integral.

Paralelamente, minha atuação como conselheiro de direitos permitiu constatar que grande parte dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), não se sentem devidamente preparados para apreender e discutir elementos da dinâmica orçamentária. Conceitos como fontes de receita, critérios de alocação de recursos e níveis de execução financeira ainda representam obstáculos à plena atuação dos conselheiros, o que compromete sua capacidade de fiscalização e de proposição de medidas que qualifiquem a gestão pública voltada à infância e adolescência, agravados pela ausência de processos formativos contínuos e pela carência de instrumentos acessíveis que permitam o acompanhamento sistemático das peças orçamentárias e financeiras.

A percepção acerca do déficit de capacidade técnica não é um fenômeno isolado deste pesquisador, mas uma lacuna estrutural atestada por investigações empíricas anteriores, também no contexto local. Conforme demonstram Gimenes (2021) e Silva (2024), ao analisarem diferentes composições de conselhos de políticas públicas em Maringá, o elemento central que prejudica a efetividade do controle social é a dificuldade de instrumentalização do conhecimento. O que se observa é uma marcante assimetria informacional, na qual a falta de domínio de categorias analíticas restringe a atuação qualificada dos conselheiros da sociedade civil.

A complexidade do ambiente deliberativo do conselho, marcada por uma cultura institucional que por vezes opera com base em "costumes" em detrimento de normativas formais, foi evidenciada em recentes debates sobre a paridade de sua composição. Em meio a discussões sobre a regularidade de entidades históricas, emergiu dos próprios conselheiros a percepção da "falta de qualificação para todos" e a necessidade de "assessoria técnica para ajudar com todas as questões normativas", dada a "complexidade de normas que se cruzam". Tal cenário valida a

urgência de uma proposta formativa que instrumentalize os conselheiros para atuarem com segurança, e efetividade na gestão pública.

E, esse despreparo para a participação na formulação e monitoramento do orçamento da criança é um ponto crítico, que acaba prejudicando o diálogo entre governo e sociedade civil, a transparência e a efetividade das políticas, que ensejam na capacitação contínua dos envolvidos, de modo a garantir que os recursos sejam planejados, executados e monitorados de forma estratégica e democrática, criando as condições técnicas, políticas e administrativas necessárias. Esta pesquisa se baseia em quase uma década de vivência profissional na política orçamentária e financeira, o que permite uma perspectiva crítica sobre as desigualdades e omissões na gestão pública.

Mais do que uma demanda institucional, o presente estudo expressa um compromisso pessoal com o aprimoramento das políticas públicas voltadas à infância e adolescência, traduzindo uma preocupação legítima e um anseio por transformações estruturantes na concepção, execução e fiscalização do orçamento público no município de Maringá.

Logo, o estudo tem como objetivo investigar os desafios à efetivação dos direitos da criança e do adolescente no município de Maringá-PR, analisando de que maneira a convergência entre transparência, participação e controle social instrumentalizam a conversão do princípio da prioridade absoluta em diretrizes orçamentárias concretas, servindo de alicerce para uma proposta formativa e normativa local.

Para o alcance deste propósito, o percurso metodológico adotado concentrou-se na análise da atuação dos conselheiros de direitos da criança e do adolescente no último quadriênio. Essa etapa investigativa articulou-se intimamente ao debate acerca do orçamento público, com ênfase nos instrumentos que estruturam e orientam a gestão fiscal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Interpretar esses instrumentos revela-se crucial para a compreensão do planejamento, execução e avaliação das políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes, bem como

para a identificação de oportunidades de aprimoramento da transparência e da participação social ao longo do ciclo orçamentário, fator indispensável para a efetividade da democracia e o fortalecimento da governança pública.

Nessa perspectiva, os conselhos municipais são pilares fundamentais para o controle e a participação social, materializando o princípio da gestão democrática, o qual é exercido precipuamente pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em todas as esferas federativas. Nesses espaços institucionais, a sociedade civil, em paridade com o Poder Público, atua na formulação, no monitoramento e na avaliação das ações voltadas à área, garantindo a lisura e a transparência nas decisões que afetam diretamente a população infantojuvenil.

E essa atuação dos conselhos e da sociedade civil organizada pode ser compreendida sob a ótica da *advocacy*, um processo fundamental nas dinâmicas de políticas públicas. No contexto do Modelo de Coalizão de Defesa (ACF), a *advocacy* envolve a ação coordenada de atores (individuais ou coletivos) que compartilham um sistema de crenças, como a crença na prioridade absoluta da infância e, buscam traduzir essas crenças em políticas públicas concretas, influenciando o processo decisório, incluindo o ciclo orçamentário, por meio de estratégias e mobilização e alocação de recursos (Sabatier, 1988; Oliveira e Sanches, 2022). Assim, a capacitação dos conselheiros para a análise orçamentária fortalece sua capacidade de *advocacy*, tornando-os agentes mais eficazes na articulação por recursos e na fiscalização da aplicação do princípio da prioridade absoluta em âmbito municipal.

É pertinente, ademais, destacar o papel dos denominados órgãos de controle social. O controle social manifesta-se em diversas instâncias, em especial, os Conselhos Municipais e os Tribunais de Contas, os quais operam de maneira complementar e integrada. Tais organismos avaliam a eficácia das políticas públicas e fiscalizam a administração dos recursos, tornando a transparência na gestão pública um requisito imperativo para a eficiência dessa fiscalização.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como “Lei da Transparência”, representou um avanço significativo ao instituir a obrigatoriedade da

disponibilização, em tempo real, das informações concernentes à execução orçamentária e financeira dos entes federativos, facilitando, de certo modo, o controle externo. Contudo, a implementação integral dessa legislação ainda enfrenta desafios, principalmente no que concerne à clareza, acessibilidade e linguagem das informações públicas. Tais obstáculos comprometem a transparência necessária para o pleno exercício do controle social, podendo ocasionar distorções na percepção pública e dificultar o engajamento da sociedade.

Esta dissertação adota abordagem qualitativa, com pesquisa documental baseada na análise das atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá (CMDCA) no quadriênio 2022-2025..

A dissertação organiza-se em mais quatro capítulos, além da introdução e considerações finais. O segundo capítulo dedica-se à fundamentação teórica, iniciando com a revisão histórica da evolução dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, da Doutrina da Situação Irregular à Proteção Integral. Em seguida, aprofunda-se nos conceitos de orçamento público, detalhando o sistema de planejamento (PPA, LDO e LOA), e nos pilares da governança, transparência, participação e controle social, contextualizando-os na realidade municipal.

O terceiro capítulo apresenta o delineamento metodológico da pesquisa. Justifica-se a adoção de uma abordagem qualitativa, centrada na técnica de análise documental como estratégia principal para investigar a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Maringá.

O quarto capítulo expõe os resultados da análise documental das atas do CMDCA. Nele, são identificados e discutidos os eixos temáticos que nortearam os debates do conselho nos anos de 2022, 2024 e 2025, como a crise no sistema de acolhimento, a luta por incidência no orçamento e a demanda por capacitação, validando a hipótese central do trabalho.

Já o quinto e último capítulo materializa a contribuição prática e inovadora desta pesquisa, apresentando o "Produto". Este capítulo detalha três ferramentas articuladas: um plano de capacitação completo para conselheiros, desenhado para suprir as lacunas de conhecimento identificadas, uma minuta de Projeto de Lei para institucionalizar o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no município, visando

transformar a transparência e a prioridade absoluta em obrigação legal e, por fim, um *policy brief*, contendo evidências sobre a política.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: PROTEÇÃO INTEGRAL, ORÇAMENTO E GOVERNANÇA

A história dos direitos da criança e do adolescente no Brasil é marcada por uma profunda e transformadora ruptura paradigmática, que consiste na transição de um modelo de controle social para um de promoção da cidadania. Isso não foi um evento súbito, mas o ápice de um longo processo de disputas políticas e conceituais, catalisado pelos movimentos sociais durante o período de redemocratização do país.

Por décadas, a legislação e as políticas públicas foram orientadas por uma visão tutelar, seletiva e, por vezes, repressiva, consolidada na Doutrina da Situação Irregular. Este modelo, cuja última expressão foi a Lei n.º 6.697/1979, também compreendida enquanto Código de Menores de 1979, concebia a criança e o adolescente não como sujeitos de direitos, mas como objetos da intervenção estatal quando se desviavam da norma social ou familiar.

A redemocratização, contudo, impulsionada por atores como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), abriu o caminho para uma nova consciência social. A trajetória desse movimento é indissociável das transformações políticas do período, uma vez que:

A emergência do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) está profundamente entrelaçada com a situação da infância e da adolescência das classes populares no Brasil, na década de 1980. Tal enlace tem início com o engajamento de educadores, trabalhadores sociais, intelectuais, agentes de pastoral e líderes comunitários na luta pela defesa e promoção dos direitos de cidadania dessa população (Jesus, 2021, p. 1).

Essa articulação coletiva culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 e, subsequentemente, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. Estes marcos legais não representaram uma mera reforma, mas uma verdadeira revolução conceitual, instaurando a Doutrina da Proteção Integral, que acabou por representar uma ruptura paradigmática ao universalizar direitos. Diferentemente da Doutrina da Situação Irregular, que era seletiva e estigmatizante, a nova ordem jurídica estabelece que:

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 [...] (Brasil, 1988).

O ECA, por sua vez, reforça essa universalidade ao garantir que “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana” (Brasil, 1990), reconhecendo-os como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, razão pela qual este capítulo tem como objetivo realizar uma revisão histórico-conceitual dessa transição, demonstrando como o Brasil passou de um modelo que administrava a exclusão para outro que postula a universalidade dos direitos, lançando, assim, as bases teóricas que fundamentam a presente pesquisa.

Para entender a grandeza da mudança, precisamos analisar a lógica que a antecedeu. A Doutrina da Situação Irregular possui raízes históricas profundas, remontando ao primeiro Código de Menores de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, que já mesclava assistência com repressão. Contudo, foi o Código de 1979 (Lei nº 6.697), promulgado durante o regime militar, que consolidou este paradigma de forma mais sistemática. Ele não era uma lei para todas as crianças, mas um dispositivo legal focado em um universo restrito e estigmatizado. Sua norma fundante explicitava essa seletividade, ao afirmar em seu artigo 2º:

Art. 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 - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

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 dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial. (Brasil, 1979).

A lei, portanto, só era acionada quando o indivíduo se enquadrava em uma dessas categorias, o que, na prática, significava que a pobreza, a desestruturação familiar ou o desvio de conduta eram as chaves que abriam a porta para a intervenção do Estado. Conforme aponta a literatura, a doutrina anterior era fragmentária e condicional, a lei só agia se o indivíduo se enquadrasse na "situação irregular". Fora disso, a criança era "problema" exclusivo da família (Cury, 2010).

Essa seletividade legal produziu uma profunda cisão social, materializada na própria linguagem, que operava com uma dualidade perversa. De um lado, a "criança" representava aquela protegida pela esfera privada da família; de outro, o "menor" era o filho da classe trabalhadora, o abandonado ou o infrator, configurando-se como um termo essencialmente pejorativo e estigmatizante (Chauí, 1990 apud Carvalho, 2010). A lei e o Estado criavam, assim, uma infância de primeira classe e outra marginalizada, voltada para a intervenção estatal. Essa distinção não era ingênua, cumprindo uma clara função de controle social. Como definem Irene Rizzini e Francisco Pilotti (2011), as políticas dirigidas à infância no Brasil baseavam-se na "necessidade" de controle da população pobre, vista como perigosa, o que manteve historicamente um "abismo infranqueável entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados"

Na análise de Emílio Garcia Méndez (1998), a doutrina da situação irregular era a principal ferramenta jurídica para o controle dos filhos das classes perigosas, operando sob a ambiguidade de um discurso que mesclava compaixão e repressão.

O ator central desse sistema era a figura do Juiz de Menores, que detinha um poder tutelar quase absoluto. Nos termos do Código de 1979, "o menor era um objeto passivo, um problema a ser administrado pelo Estado". Sua voz não era ouvida e suas necessidades eram definidas por um juiz" (Pilotti, 1995). Esse poder

era amplificado pela própria redação da lei. A vagueza de termos como "perigo moral" ou "ambiente contrário aos bons costumes" conferia ao Juiz de Menores uma "discricionariedade imensa, permitindo que suas decisões fossem baseadas em juízos de valor subjetivos sobre o modo de vida das famílias pobres" (Alves, 2018).

Em essência, o foco do Código de Menores não era a garantia de direitos, mas a gestão de um desvio social, buscando corrigir e enquadrar os indivíduos e suas famílias nos padrões morais vigentes (Saraiva, 2017).

A consequência mais visível dessa lógica era a política de institucionalização em massa. A principal resposta do Estado para a "situação irregular" não era o fortalecimento das famílias ou a criação de políticas sociais de base comunitária, mas sim o recolhimento e a internação em grandes instituições, como as famosas Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEMs).

Conforme analisam Fausto e Fausto (2012), a política de atendimento da época privilegiava a internação como principal resposta do Estado. Essas instituições, muitas vezes, materializavam a face mais repressiva do sistema. Como aponta Edson Passetti (2003, p. 115), elas funcionavam dentro de uma "lógica de governo dos indesejáveis", onde a dimensão pedagógica era, na prática, suplantada pela disciplinar e punitiva.

Era este o cenário de tutela, seletividade e repressão que os movimentos sociais pela redemocratização do país buscaram veementemente transformar. A arena privilegiada para essa disputa foi a Assembleia Nacional Constituinte, influenciada também por um crescente movimento internacional de direitos humanos que culminaria na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU em 1989. O resultado foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco que inaugurou uma nova era.

Em seu emblemático Artigo 227, a nova Carta Magna não apenas listou direitos, mas redefiniu a posição da criança e do adolescente na sociedade. Este artigo, por si só, demoliu os pilares da doutrina anterior. Onde antes havia seletividade, a Constituição impôs a universalidade. No lugar da figura do "menor", ela instituiu a categoria universal "criança, adolescente e jovem". Este movimento foi

parte de uma transformação mais ampla, uma "tentativa de passar de um Estado de bem-estar social paternalista a uma sociedade solidária" (Comparato, 2006).

Essa nova perspectiva se fundamenta em dois princípios constitucionais. O primeiro é o da corresponsabilidade. Ao afirmar que a garantia de direitos é um "dever da família, da sociedade e do Estado", a Constituição rompeu com a lógica de que a proteção da infância era uma tarefa exclusiva do poder público ou um problema meramente privado. Essa partilha de deveres alinha-se ao conceito de "cidadania ativa", que transforma os cidadãos e suas organizações em agentes corresponsáveis pela construção do bem comum (Benevides, 1994). O Art. 227 estabelece, ainda, uma "rede de proteção de responsabilidade solidária", onde a omissão de um não exime os outros (Tavares, 2012).

O segundo princípio é o da prioridade absoluta. Consagrado no Art. 227 da Constituição Federal, transcende a mera recomendação, impondo ao gestor público um dever jurídico inescusável. No âmbito das finanças públicas, essa prioridade se materializa na destinação privilegiada de recursos públicos. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) estabelece que o planejamento e a execução orçamentária devem refletir as prioridades da administração, e a Constituição define a criança e o adolescente como prioridade absoluta, o que vincula a alocação de recursos nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à garantia de seus direitos. A omissão na alocação prioritária de recursos para esta área pode configurar descumprimento de um dever legal, subordinando a discricionariedade administrativa a este comando constitucional.

Esta não é uma mera recomendação, mas um comando de natureza vinculante. A força normativa da Constituição, como defende J. J. Gomes Canotilho (2003), impõe que os direitos fundamentais sejam vistos como "mandatos de otimização", exigindo que o Estado e a sociedade empreguem o máximo de seus recursos e esforços para concretizá-los. Na prática, isso se traduz na "destinação privilegiada de recursos públicos", como detalha o ECA, impondo um dever ao gestor público no momento da elaboração das leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), ainda que tal dever enfrente tensões com políticas de austeridade fiscal.

Contudo, os princípios constitucionais, por mais revolucionários que fossem, demandavam uma legislação infraconstitucional que os detalhasse e os tornasse operacionais no cotidiano dos serviços e do sistema de justiça.

Essa tarefa foi cumprida com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Instituído pela Lei nº 8.069/1990, representou um dos maiores avanços legislativos do Brasil pós-redemocratização ao promover uma verdadeira ruptura paradigmática em relação ao antigo Código de Menores. Com ele, crianças e adolescentes deixaram a condição de meros objetos de tutela estatal para serem reconhecidos formalmente como sujeitos de direitos, detentores de garantias fundamentais e prioridade absoluta nas políticas públicas. A fim de contextualizar as bases dessa transformação, a seção a seguir delinea a evolução histórica de tais prerrogativas.

2.1 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

O Estatuto da Criança e do Adolescente nasce dos anseios de uma sociedade civil em redemocratização, que fundamentou sua luta em bases conceituais dos mais modernos tratados internacionais de garantia de direitos para a população infantojuvenil. Conforme discorreu Suely Cabral Quixabeira Araújo (2022), a mobilização da sociedade foi determinante para a regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, esforço que culminou na aprovação do ECA. Essa legislação consolidou o reconhecimento da infância e juventude como sujeitos de direitos ao instituir um novo paradigma orientador no Brasil: a Doutrina da Proteção Integral.

A principal ruptura do Estatuto da Criança e do Adolescente foi a sua universalidade, consolidando a radical mudança de status da criança, de objeto de tutela a sujeito de direitos. O Art. 1º do Estatuto é inaugural e define seu propósito focado na Doutrina da Proteção Integral, que se aplica a todas as crianças e adolescentes sem discriminação (Vannuchi; Oliveira, 2010). Como destaca Antônio Carlos Gomes da Costa (2006 apud Araújo, 2022), essa integralidade rompe com a lógica seletiva da antiga Doutrina da Situação Irregular, superando a ideia de que a

lei servia apenas para intervir sobre os chamados "menores", isto é, os carentes, abandonados, inadaptados e infratores. Sob o novo paradigma, a legislação passa a assegurar direitos a toda a população infantojuvenil.

O Art. 15 do ECA é claro ao afirmar que "a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis". Com o Estatuto, consolida-se o reconhecimento da criança como um cidadão pleno. Como analisam Carmen Silveira de Oliveira e Maria Luiza de Moura (2008 apud Vannuchi; Oliveira, 2010), a nova lei demarca um projeto político que rompe com a tradição tutelar, estabelecendo um espaço de participação democrática que reconhece expressamente as crianças e os adolescentes como "atores sociais" com direitos e deveres específicos. Ser sujeito de direitos, na prática, significa ter a capacidade de exigí-los por meio dos canais competentes (Saraiva, 2017).

O pilar central dessa nova doutrina é o princípio da prioridade absoluta, detalhado no Art. 4º, que estabelece ser um dever compartilhado assegurar os direitos fundamentais da população infantojuvenil. O parágrafo único deste artigo traduz essa prioridade em ações concretas, sendo de crucial importância para a presente pesquisa o que dispõe a alínea "d": "d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude".

Esse dispositivo é a base legal que legitima toda a discussão sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e a atuação dos conselhos na fiscalização do ciclo orçamentário. Ele transforma a alocação de recursos de uma escolha discricionária do gestor em um dever jurídico.

Alocação essa, essencial para que esses direitos não ficassem apenas no papel. Para fazer cumprir os direitos, o ECA criou uma complexa teia institucional, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Embora o termo tenha sido consolidado posteriormente, sua estrutura é delineada no Estatuto, sendo definido via Resolução pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) como:

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006).

O SGD se estrutura em três eixos: o da promoção, o da defesa e o do controle social.

O **eixo estratégico da Promoção** e Universalização dos Direitos é a base do sistema de proteção, reunindo as ações e os programas implementados pelas secretarias estaduais e municipais responsáveis pelas políticas sociais básicas, como Educação, Saúde e Assistência Social. Operando na linha de frente, a eficácia desses serviços preventivos e universais está intrinsecamente ligada à lógica da intersetorialidade. De acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CONANDA e analisados por Vannuchi e Oliveira (2010), a materialização desses direitos e a efetividade das ações governamentais requerem uma vigorosa articulação entre as diferentes políticas setoriais. Sem essa integração, o modelo gera ineficiência e falha em sua missão preventiva, fragilizando a garantia da dignidade plena a crianças e adolescentes.

O **eixo da defesa** é composto por órgãos como o Conselho Tutelar, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça da Infância e da Juventude. Eles atuam quando um direito já foi ameaçado ou violado, buscando fazer cessar a infração e aplicando medidas de responsabilização judicial ou não judicial (Vannuchi; Oliveira, 2010).

O **eixo do controle social**, por sua vez, materializa o princípio da corresponsabilidade e da participação popular, sendo exercido fundamentalmente pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Como espaços colegiados de natureza paritária, eles exercem um papel deliberativo e formulador das políticas públicas, permitindo à sociedade civil monitorar e fiscalizar as ações estatais em conjunto com o governo (Vannuchi; Oliveira, 2010). A eficácia de todo esse sistema de proteção depende intrinsecamente de uma vigorosa

articulação e integração entre essas instâncias e atores, conforme preconizam as diretrizes do próprio CONANDA (CONANDA, 2006).

O ECA inova, também, ao determinar, no Art. 88, a criação dos Conselhos de Direitos como "órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária". Além deles, criou o Conselho Tutelar, definido no Art. 131 como "órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente" (Brasil, 1990). Suas atribuições são vastas, incluindo desde a aplicação de medidas de proteção até o poder de "requisitar serviços públicos" e "assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária".

Para garantir a viabilidade financeira da política, o mesmo Art. 88 determina a manutenção de Fundos para a Infância e Adolescência (FIA), vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos. O Art. 260 detalha o mecanismo de incentivo fiscal que permite a pessoas físicas e jurídicas doarem parte de seu imposto de renda a esses fundos. A gestão desses recursos é uma das principais ferramentas de poder e responsabilidade dos conselhos.

O ECA faz a distinção crucial entre medidas de proteção e medidas socioeducativas. Em total oposição à lógica da institucionalização, o Art. 19 estabelece como regra fundamental o "direito de ser criado e educado no seio de sua família", focando na preservação dos vínculos. As medidas de proteção, aplicáveis a crianças e adolescentes com direitos violados (Art. 101), visam a restaurar esse direito, sendo o acolhimento institucional uma medida "provisória e excepcional".

As medidas socioeducativas, por sua vez, são aplicáveis exclusivamente a adolescentes autores de ato infracional (Art. 112), rompendo com a antiga lógica que misturava abandono e delinquência. O Estatuto adota uma abordagem pedagógica, estabelecendo um rol de medidas que vão da advertência à internação. A internação, contudo, é medida privativa de liberdade sujeita aos "princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento" (Art. 121) e só pode ser aplicada em casos de ato infracional

cometido com grave ameaça ou violência, reiteração de infrações graves ou descumprimento de medida anterior.

Este novo e complexo arcabouço legal, portanto, não apenas redefiniu direitos, mas também criou novas institucionalidades e convocou novos atores sociais. A efetivação da Doutrina da Proteção Integral deixou de ser uma tarefa exclusiva de especialistas para se tornar uma atribuição da cidadania ativa.

A participação nesses novos espaços de deliberação e controle social, como os Conselhos, não é trivial. Ela exige dos atores envolvidos um conjunto de conhecimentos técnicos e políticos, especialmente em áreas de alta complexidade como a do ciclo orçamentário. A capacidade de analisar, propor e fiscalizar a alocação de recursos públicos torna-se uma ferramenta indispensável para que o controle social deixe de ser meramente formal e se converta em um instrumento efetivo de garantia de direitos.

É precisamente neste ponto que emerge uma lacuna crítica e, com ela, uma nova proposta para o foco desta pesquisa. A análise do Estatuto revela uma arquitetura jurídica robusta, mas sua efetividade depende da capacidade dos agentes que a operam. A presente dissertação, portanto, propõe-se a investigar não apenas a estrutura legal de direitos, mas o hiato entre o arcabouço normativo do ECA e a capacidade técnica concreta dos atores do controle social para fiscalizar sua implementação orçamentária no município de Maringá.

A partir da problematização apresentada, a pesquisa resultará na proposição de uma solução aplicada de caráter amplo, consolidada nos **'Produtos'** desta dissertação. Especificamente, a entrega estrutura-se em três produtos: **(i)** o desenvolvimento e a aplicação de um programa de capacitação voltado aos conselheiros municipais; **(ii)** a elaboração de uma proposta de Projeto de Lei para instituir e regulamentar o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no município de Maringá; e **(iii)** a elaboração de um *policy brief* que sintetize as evidências e recomendações do estudo.

O objetivo geral desta intervenção é investigar como a formação específica dos agentes de controle social, aliada à institucionalização de instrumentos

normativos locais e à disseminação de evidências para tomadores de decisão, pode qualificá-los para uma atuação mais eficaz na estruturação e na fiscalização do ciclo orçamentário. Dessa forma, busca-se converter o princípio constitucional da prioridade absoluta em efetiva realidade fiscal, fortalecendo a governança e o controle social no âmbito das políticas públicas para a infância e a adolescência.

2.2 O CICLO ORÇAMENTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE ESCOLHA SOCIAL

O orçamento público transcende, em muito, a sua dimensão tradicional meramente contábil de previsão de receitas e fixação de despesas. Como afirma James Giacomoni (2010), o orçamento caracteriza-se por possuir uma multiplicidade de aspectos, consolidando-se, desde sua origem, como um documento de controle político sobre o Poder Executivo. Ele representa a materialização das escolhas de um governo, o plano de ação que traduz discursos em programas tangíveis, não podendo ser compreendido apenas em função do fator financeiro (Mota, 2009 apud Sousa, 2014). Nessa perspectiva, analisar o processo orçamentário é, em essência, analisar o próprio exercício do poder estatal. Este tópico realiza uma revisão teórica sobre o tema, partindo de suas bases conceituais e históricas, aprofundando-se no sistema de planejamento-orçamento brasileiro, estruturado a partir da Constituição de 1988 pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Sousa, 2014) e, por fim, ilustrando sua aplicação na esfera municipal, com foco na realidade de Maringá, Paraná.

A evolução histórica do orçamento confunde-se com a própria evolução do Estado moderno e da democracia.

Se em suas origens, nos Estados absolutistas, o orçamento era um mero documento de interesse do monarca para estimar suas finanças, com o advento do parlamentarismo e das revoluções liberais, ele se converteu no principal instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo. A exigência de autorização parlamentar para a cobrança de impostos e a realização de gastos foi uma conquista central da cidadania.

No século XX, com as sucessivas crises do sistema capitalista e a necessidade de intervenção estatal, o orçamento incorporou fortemente a sua

dimensão macroeconômica. Conforme sistematiza James Giacomoni (2010), apoiando-se na formulação clássica de Richard Musgrave, o orçamento atua como o principal instrumento de ação do Estado na economia, operando por meio de três "funções fiscais". São elas: a **função alocativa**, voltada para promover a provisão de bens públicos e meritórios para suprir as ineficiências da ação privada; a **função distributiva**, focada em promover ajustamentos na distribuição de renda para corrigir as falhas de mercado; e a **função estabilizadora**, que busca a manutenção de um elevado nível de emprego, a estabilidade nos níveis de preços e uma razoável taxa de crescimento econômico. Para a teoria econômica governamental, entender o orçamento é compreender como o Estado gerencia e atua nessas três frentes fundamentais.

No Brasil, a matéria orçamentária é regida por um complexo arcabouço normativo, cujos pilares são a Lei nº 4.320, de 1964, a Constituição Federal de 1988 (CF88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000.

A Lei 4.320/64, embora anterior à Constituição, foi por ela recepcionada e ainda hoje estabelece as normas gerais de direito financeiro, padronizando a classificação de receitas e despesas e as regras da contabilidade pública. Contudo, foi a Constituição de 1988 que promoveu a mais significativa mudança paradigmática, ao vincular de forma indissociável o orçamento ao planejamento.

Conforme ensina Piscitelli et al. (2011), a CF88 rompeu com a tradição do "orçamento incremental", no qual o orçamento do ano seguinte era apenas uma cópia ajustada do anterior, para instituir um modelo integrado de planejamento.

Essa integração se materializa em três instrumentos hierarquicamente articulados, previstos no Art. 165 da Carta Magna: o PPA, a LDO e a LOA. Este sistema foi posteriormente fortalecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que, segundo Souza (2001), veio para mudar a cultura da gestão pública, impondo preceitos de planejamento, transparência, controle e responsabilidade na gestão fiscal. A LRF, portanto, não é apenas uma lei de finanças, mas uma lei de governança, que qualifica o processo orçamentário.

Para conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração e controle orçamentário, a teoria e a prática baseiam-se em princípios clássicos, muitos deles positivados na legislação e na doutrina (Brasil, 2024). O **Princípio da Unidade**, ou Totalidade, determina a existência de um orçamento único para cada ente federado, reunindo todas as previsões em um único documento legal para evitar a ocorrência de múltiplos orçamentos paralelos (Brasil, 2024). O **Princípio da Universalidade**, por sua vez, exige que a lei orçamentária contenha todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos e entidades mantidas pelo Poder Público (Brasil, 2024). Já o **Princípio da Anualidade**, ou Periodicidade, estabelece a vigência do orçamento para um exercício financeiro que, por força da Lei nº 4.320/1964, coincide com o ano civil (Brasil, 2024).

A doutrina clássica, como a de Hélio Kohama (2016), destaca ainda princípios como o da Exclusividade, que veda a inclusão de matéria estranha à previsão de receitas e fixação de despesas na lei orçamentária, e o do Orçamento Bruto, que proíbe deduções, exigindo que receitas e despesas constem em seus valores totais. O conhecimento desses princípios é fundamental para a análise e o controle do orçamento, pois sua violação pode ensejar a responsabilização dos gestores.

Para a efetivação das políticas públicas, é imprescindível a compreensão do ciclo orçamentário. A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu art. 165, que, através de leis de iniciativa do Poder Executivo serão estabelecidos o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

Nos termos do § 1º deste artigo, o **PPA** é o instrumento que estabelece "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública" para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. A **LDO**, por sua vez, conforme determina o § 2º do mesmo artigo, atua como elo do planejamento, pois compreende "as metas e prioridades da administração pública" e "orientará a elaboração da lei orçamentária anual". Por fim, a **LOA**, que abrange o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social (art. 165, § 5º), atua prevendo as receitas e fixando as despesas para o exercício financeiro (art. 165, § 8º), detalhando a alocação de recursos governamentais. A atuação eficaz dos conselhos de direitos perpassa, portanto, pela capacidade de influenciar todas as fases dessa engrenagem constitucional.

O **Plano Plurianual (PPA)** é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo, estabelecido pela Constituição de 1988 para conferir racionalidade e visão estratégica à administração pública. Sua vigência de quatro anos, que transcende o ciclo de um único mandato, inicia-se no segundo ano de uma gestão e termina no primeiro da gestão subsequente, foi concebida para garantir a continuidade das políticas de Estado. Para compreender sua dimensão política e estratégica, a definição de James Giacomoni é elucidativa:

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada [...] Os programas também funcionam como unidades de integração entre o planejamento e o orçamento. O fato de que todos os eventos do ciclo de gestão do Governo estão ligados a programas garante maior eficácia à gestão pública. Com essa metodologia, pretende-se assegurar a convergência dos meios na direção dos objetivos a alcançar. Os programas atuarão como elementos integradores do processo, ao estabelecerem uma linguagem comum para as atividades de elaboração, revisão e avaliação do Plano Plurianual, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a elaboração dos Orçamentos e a programação orçamentária e financeira." (Giacomoni, 2009, p. 53, 102).

A materialização dessa estratégia ocorre por meio da metodologia do orçamento-programa, na qual o PPA se estrutura. A unidade central dessa estrutura é o "programa", que articula as ações do governo.

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido [...]. O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionadas às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta. (Brasil, 2024)

Historicamente considerado um documento de caráter meramente formal, o Plano Plurianual (PPA) teve sua centralidade e força resgatadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000. Segundo Rezende (2012), a LRF transformou o PPA em um parâmetro obrigatório para a gestão fiscal, condicionando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a alocação de recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA) às suas diretrizes. Dessa forma, o planejamento

deixou de ser uma faculdade para se consolidar como um requisito fundamental de responsabilidade e transparência na aplicação dos recursos públicos.

Além de sua função administrativa, essa obrigatoriedade de planejamento atua como um princípio de controle democrático, amparado por vedações constitucionais explícitas. Nesse sentido, Silva (2005) esclarece que o ordenamento jurídico institui um sistema integrado de controle prévio, consubstanciado na regra do art. 167, § 1º, da Constituição Federal. Essa norma proíbe o início de programas ou projetos que não estejam previstos na LOA, exigindo, por consequência, a prévia inclusão de tais despesas no PPA e na LDO. Esse encadeamento visa impedir que a Administração Pública realize investimentos significativos sem a devida autorização legislativa e sem um planejamento que ateste sua viabilidade e continuidade.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** é o elo tático que conecta o planejamento estratégico de médio prazo, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), ao plano operacional de curto prazo, detalhado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Sua função é anual e eminentemente tática, servindo como um roteiro para a elaboração do orçamento do ano seguinte.

A própria Constituição Federal, em seu Art. 165, §2º, já lhe atribui um papel multifacetado, estabelecendo que a LDO

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública [...], 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 (Brasil, 1988).

A relevância e a complexidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foram significativamente expandidas com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com Giacomoni (2012), a LDO atua como um elo fundamental entre os instrumentos de planejamento, sendo responsável por selecionar as prioridades do Plano Plurianual (PPA) que orientarão a execução orçamentária do ano seguinte. O autor ressalta que a LDO define as regras e diretrizes tanto para a elaboração quanto para a execução da proposta orçamentária, evitando que o PPA perca sua aplicabilidade prática e impedindo que a Lei Orçamentária Anual (LOA) se torne um conjunto desarticulado de projetos.

Além de sua função articuladora, a LRF consolidou a LDO como um instrumento essencial de governança e transparência fiscal ao exigir a inclusão dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. Essa exigência alterou a dinâmica do debate orçamentário, obrigando o poder público a explicitar suas premissas macroeconômicas. Nesse contexto, Souza (2001) aponta que o Anexo de Metas Fiscais representa o núcleo da responsabilidade fiscal. Por meio dele, o gestor público é compelido a demonstrar, de maneira transparente, a consistência de sua política fiscal para o exercício corrente e para os dois subsequentes, projetando variáveis como receitas, despesas e a evolução da dívida pública. Essa projeção transforma a LDO em um mecanismo rigoroso de planejamento e de *accountability*, firmando o compromisso do Estado com a sustentabilidade das contas públicas.

De acordo com Rezende (2012), a LDO exerce a dupla função de viabilizar as prioridades políticas estabelecidas no PPA e de adequá-las às restrições inerentes à realidade fiscal do Estado. Para além da definição de metas, esse instrumento possui uma natureza eminentemente normativa, orientando a gestão financeira do exercício subsequente. É por meio da LDO que são estipuladas, por exemplo, as regras para reajustes de servidores, os limites para operações de crédito e as condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Corroborando essa perspectiva, Kohama (2016) destaca que a LDO atua como o principal regramento anual para a administração orçamentária e financeira. O autor ressalta que a lei disciplina mecanismos cruciais para a máquina pública, tais como a limitação de empenho, os critérios para a execução de despesas com pessoal e as normas voltadas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas governamentais. Dada a sua ampla abrangência regulatória, o autor conclui que o domínio das diretrizes da LDO é uma exigência indispensável não apenas aos planejadores, mas a todos os gestores públicos. A transparência é outro pilar que a LRF buscou fortalecer por meio da LDO. Os anexos de Metas e Riscos Fiscais não são peças técnicas de circulação interna; são documentos públicos, cujo propósito é permitir que a sociedade e os órgãos de controle compreendam e avaliem a política fiscal do governo. O Manual de Demonstrativos Fiscais, editado

pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), orienta a elaboração desses documentos e elucida seu objetivo:

Os demonstrativos que compõem a LDO, em especial o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, visam a ampliar a transparência da gestão fiscal, permitindo que a sociedade conheça e acompanhe o cumprimento das metas estabelecidas para as finanças públicas. A clareza na exposição das metodologias, das premissas e dos objetivos da política fiscal é condição essencial para o exercício do controle social e para a credibilidade do planejamento governamental. (Brasil, 2024, p. 25).

Finalmente, é no processo de discussão da LDO que se dá a mais importante negociação política sobre o orçamento. É o momento em que o Poder Legislativo tem a maior capacidade de influenciar as grandes prioridades do governo, antes que a proposta da LOA chegue com um nível de detalhamento que torna as alterações mais difíceis e pontuais.

Com base no exposto, é evidente que a LDO se tornou o principal instrumento para a aplicação da disciplina fiscal em todos os níveis da federação, conforme destaca a análise de José Roberto Afonso (2010), sendo, portanto, uma peça de altíssimo valor estratégico para os atores que desejam influenciar o orçamento de forma qualificada.

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** é o orçamento propriamente dito, o instrumento que operacionaliza, para o período de um exercício financeiro, as prioridades e metas definidas na LDO e os programas estratégicos estabelecidos no PPA. Enquanto o PPA tem um horizonte de médio prazo e a LDO um caráter tático, a LOA é eminentemente operacional. Ela possui uma dupla natureza: de um lado, constitui uma previsão de toda a arrecadação que o setor público espera obter (orçamento da receita); de outro, estabelece uma autorização legal para a realização dos gastos públicos até um determinado limite (orçamento da despesa). O MCASP, contextualiza a Lei Orçamentária, definindo-a como:

[...] todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA). [...] A previsão implica planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária. [...] É relevante destacar que a relação entre a receita e a despesa é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa [...]. A fixação da despesa refere-se aos limites de gastos,

incluídos nas leis orçamentárias com base nas receitas previstas, a serem efetuados pelas entidades públicas. (Brasil, 2024)

Essa estrutura é governada pelo Princípio do Equilíbrio Orçamentário, um dogma da gestão fiscal responsável, segundo o qual o montante da despesa fixada não deve ultrapassar o volume da receita prevista. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou este princípio, notadamente ao estabelecer a chamada "regra de ouro" (Art. 167, III, da CF/88), que veda a realização de operações de crédito (endividamento) em montante superior às despesas de capital. A busca pelo equilíbrio é, portanto, um balizador de todo o processo.

Destaca-se, em termos de avanço na área das finanças públicas, a edição da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu para toda a Federação, direta ou indiretamente, limites de dívida consolidada, garantias, operações de crédito, restos a pagar e despesas de pessoal, dentre outros, com o intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas e instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal. [...] Tais práticas corroboram para responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. (Brasil, 2024)

Para permitir a análise e o controle, a LOA detalha as despesas por meio de um sistema de classificações, cujas regras gerais são dadas pela Lei nº 4.320/64. Essa estrutura multidimensional permite que um mesmo gasto seja analisado sob diferentes óticas, conferindo transparência e racionalidade à alocação de recursos

A **classificação institucional** [...] tem por finalidade principal evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária. [...] A finalidade principal da **classificação funcional** é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado. [...] finalidade básica da **classificação por programas** é demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade. [...] **classificação por elementos** tem por finalidade identificar o objeto imediato de cada despesa, por exemplo: remuneração do pessoal, obrigações patronais, material de consumo, serviços prestados por terceiros, equipamentos etc. (Giacomoni, 2009, p. 90-112, grifos meus)

A autorização para gastar concedida pela LOA se materializa por meio dos chamados créditos orçamentários. Cada dotação especificada na lei para uma determinada ação ou projeto representa um crédito, que é o limite máximo de recursos que o gestor pode empenhar (reservar para pagamento) naquele item. A Lei nº 4.320/1964, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro, constitui a

principal referência normativa para a definição desse conceito, sendo complementada por outras disposições correlatas que contribuem para seu aprimoramento e delimitação:

Art. 12. A despesa orçamentária será classificada nas seguintes categorias econômicas: DESPESAS CORRENTES [...] e DESPESAS DE CAPITAL [...].

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (Brasil, 1964).

Art. 47. O Orçamento Anual conterá a discriminação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa e em cada função. (Brasil, 1967)

Art. 22. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão ser descentralizadas, total ou parcialmente, a outros órgãos ou entidades, a fim de facilitar a execução do orçamento (Brasil, 1986).

A rigidez dos créditos orçamentários é um pilar do controle dos gastos públicos. O gestor não pode, por iniciativa própria, remanejar recursos de uma finalidade para outra sem autorização legislativa, por meio dos chamados créditos adicionais. Essa estrutura, como aponta Giacomoni (2012), embora rígida, garante que a alocação de recursos decidida pelo Legislativo durante a aprovação da LOA seja respeitada pelo Executivo durante sua execução. Finalmente, é essa estrutura detalhada que viabiliza a transparência e o controle social. A publicação do orçamento em um formato acessível e compreensível é um requisito da LRF, e seu detalhamento permite que a sociedade acompanhe a aplicação dos recursos públicos. A Secretaria do Tesouro Nacional enfatiza este ponto:

A transparência do processo orçamentário é um dos pilares da responsabilidade fiscal. A LOA, com seu detalhamento por programas, ações e fontes de recursos, deve ser um documento acessível ao cidadão, permitindo-lhe "seguir o dinheiro público" (follow the money). A clareza na alocação dos recursos e na publicidade da sua execução são condições essenciais para que o cidadão e as organizações da sociedade civil possam exercer o controle social sobre a gestão dos recursos que lhes pertencem. (Brasil, 2017, p. 15).

Dessa forma, a LOA não é apenas o reflexo do plano de trabalho anual do governo, como definem classicamente Piscitelli et al. (2011), mas também o principal instrumento de autorização, limitação e controle da atividade financeira do Estado, cuja estrutura detalhada é a base para a accountability democrática.

2.3 GESTÃO E ORÇAMENTO NO NÍVEL MUNICIPAL: A REALIDADE DE MARINGÁ

A lógica do sistema de planejamento-orçamento PPA-LDO-LOA, concebida na Constituição Federal, aplica-se simetricamente a todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No nível municipal, contudo, o processo adquire contornos específicos, intensamente marcados pelos desafios do federalismo fiscal brasileiro. Embora a Constituição de 1988 tenha promovido uma significativa descentralização de responsabilidades na provisão de serviços públicos essenciais, como saúde e educação fundamental, a correspondente descentralização de fontes de receita não ocorreu na mesma proporção. Isso resultou no que a literatura especializada frequentemente descreve como um desequilíbrio fiscal estrutural.

O município de Maringá, no Paraná, um polo regional de médio-grande porte, não destoa dessa realidade de dependência, embora possua uma base econômica mais robusta que a média nacional. O ciclo orçamentário local segue rigorosamente o rito constitucional e legal, cujas bases estão definidas na sua própria Lei Orgânica. Este documento, que funciona como a "constituição municipal", estabelece as regras e os prazos para a elaboração das peças de planejamento, espelhando o modelo federal. A Lei Orgânica de Maringá, por exemplo, detalha:

Art. 132. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º O plano plurianual compreenderá as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual [...]. (Maringá, 1990).

Em cumprimento a esse rito, o Poder Executivo maringaense, por meio de suas Secretarias, mediante articulação da Secretaria de Fazenda, elabora as propostas orçamentárias. O PPA vigente no município é o de 2022-2025 (Lei Complementar nº 1.305/2021), que estabelece programas estratégicos para áreas como desenvolvimento urbano, saúde e educação.

Anualmente, a Prefeitura envia à Câmara de Vereadores a proposta de LDO, que define as prioridades para o ano seguinte (a LDO para 2026, por exemplo, foi elaborada e discutida em 2025), e, posteriormente, a proposta de LOA, que detalha os gastos para o exercício (atualmente, a LOA de 2025 está em execução). Este ciclo, como descreve Giacomoni (2012), espelha em escala local o modelo nacional de planejamento integrado.

Um elemento crucial nesse processo, fortalecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é a participação popular. A LRF não apenas recomenda, mas exige transparência e participação social como pilares da gestão fiscal responsável. O instrumento para isso são as audiências públicas, momentos formais em que o poder público deve apresentar e debater com a população suas propostas orçamentárias. A LRF é taxativa em seu Artigo 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (Brasil, 2000).

Em Maringá, essas audiências são realizadas e representam uma oportunidade formal para que a sociedade civil e os conselhos municipais, como o CMDCA, apresentem suas demandas. Contudo, a efetividade desses espaços é um tema de intenso debate na ciência política e na sociologia. Muitas vezes, a complexidade técnica da linguagem orçamentária e a baixa mobilização popular podem limitar o impacto real dessas consultas.

A autonomia dos Conselhos também pode estar prejudicada pela concentração do poder público na gestão. [...] concorrendo a transformá-los em meros ratificadores das políticas públicas definidas pelo Poder Executivo. [...] É exatamente por isso que [...] os movimentos populares, as redes e os demais parceiros que atuam no campo das políticas para garantia dos direitos [...] têm se qualificado na temática do orçamento público, como um instrumento de análise das políticas públicas. Suas agendas ressaltam cada vez mais a importância de discutir a prioridade [...] no investimento público, considerando a legislação vigente, a qualidade do “gasto” e a política econômica levada a cabo pelos governos (Vannuchi; Oliveira, 2010, p. 41-45)

.Após a aprovação pela Câmara de Vereadores e a sanção pelo Prefeito, a execução do orçamento é acompanhada pelos sistemas de controle. O controle interno é exercido pela própria prefeitura, por meio de sua Secretaria de Compliance e Controle.

Já o controle externo é exercido pela Câmara de Vereadores com o auxílio fundamental do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). A função do Tribunal de Contas não é meramente contábil, mas abrange a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. A doutrina do Direito Financeiro detalha o alcance de sua atuação:

O Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, tem a competência de apreciar as contas anuais do Chefe do Executivo, emitindo um parecer prévio que subsidiará o julgamento político a ser realizado pelo Poder Legislativo. Além disso, fiscaliza a aplicação de recursos, a legalidade de licitações, contratos e atos de pessoal, e o cumprimento das metas e limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua atuação é, portanto, um pilar essencial para o sistema de accountability e para a responsabilização dos gestores públicos. (Meirelles, 2016, p. 815).

É nesse cenário complexo, onde a técnica orçamentária se entrelaça com a efetivação de direitos, que se torna imperativo compreender a alocação de recursos públicos não como um fim em si, mas como o principal vetor para a concretização de direitos. A análise orçamentária se converte, assim, em um exercício de governança. Nessa perspectiva, o UNICEF Brasil (2018) ressalta que avaliar o orçamento com foco nos direitos da infância é essencial, pois é durante todo o ciclo orçamentário que as políticas públicas se fortalecem ou se inviabilizam. Dessa forma, o orçamento transcende sua dimensão meramente técnico-financeira, consolidando-se como o instrumento mais poderoso do Estado para cumprir suas obrigações legais e sociais com a população vulnerável.

Essa visão é corroborada pela doutrina constitucional, que enxerga na alocação de recursos um dever inafastável do Estado, e não uma mera escolha discricionária do gestor. O orçamento, portanto, está subordinado aos ditames constitucionais que garantem os direitos fundamentais. Luís Roberto Barroso (2010, p. 315) é taxativo ao afirmar que:

A garantia do mínimo existencial, que representa o núcleo essencial dos direitos sociais, não é uma faculdade discricionária do administrador, mas

um dever jurídico que se impõe ao Estado. Conseqüentemente, o orçamento público não pode ser imune a essa determinação constitucional. A alocação de recursos deve, necessariamente, prever as dotações suficientes para assegurar as condições materiais mínimas para uma vida digna, sob pena de o orçamento se tornar um instrumento de violação da própria Constituição. (Barroso, 2010, p. 315)

É precisamente para traduzir este dever constitucional geral em uma ferramenta aplicável à política para a infância que surgem metodologias específicas, que buscam transformar o orçamento em um instrumento garantidor de direitos. Valdenia Brito (2015, p. 52), ao conceituar o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), esclarece que:

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) não é uma peça orçamentária autônoma, mas uma metodologia de análise e de incidência política que busca identificar, em todo o orçamento público, as dotações destinadas à garantia dos direitos deste público. Trata-se de converter o princípio da prioridade absoluta em um efetivo instrumento de planejamento e controle social, transformando a discussão orçamentária, frequentemente árida e técnica, em um debate sobre a efetivação de direitos humanos fundamentais. (Brito, 2015, p. 52)

Dessa forma, a vinculação entre orçamento público e direitos da criança e do adolescente se revela não apenas necessária, mas imprescindível à construção de uma política pública eficaz, democrática e orientada pela justiça social. Fica evidente, portanto, que a eficácia do controle social exercido por instâncias como os Conselhos de Direitos depende criticamente da capacidade de seus membros de decodificar o processo orçamentário e de utilizar ferramentas como o OCA para transformar o princípio da prioridade absoluta em realidade fiscal. A capacitação desses atores emerge, assim, como uma condição fundamental para a plena efetivação do arcabouço de direitos analisado.

Um dos mais importantes e estruturados conselhos de direitos do município é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Criado e reestruturado pela Lei Municipal nº 7.406, de 21 de dezembro de 2006, em obediência direta ao que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o CMDCA de Maringá possui caráter deliberativo e controlador da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Sua composição paritária é garantida por lei, sendo integrado por representantes de diversas secretarias municipais e por entidades não-governamentais eleitas pela sociedade

civil. Além de deliberar sobre as políticas, o CMDCA de Maringá é o órgão responsável por gerir o Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA), decidindo sobre a aplicação dos recursos captados.

A análise da trajetória deste conselho, contudo, demanda a compreensão de suas origens e da cultura política que marcou sua fundação. A mobilização para a criação do CMDCA esteve intrinsecamente ligada à atuação do sistema de justiça, que, em aliança com as entidades assistenciais já consolidadas, protagonizou sua implementação. Este arranjo inicial, embora ágil, moldou um perfil de representação que, segundo a pesquisa de Vidal (2011), concentrou o poder de escolha no poder público e limitou a participação a um grupo específico de organizações.

A primeira composição do CMDCA-Mgá foi marcada pela representação quase que exclusiva de entidades de caráter assistencial e filantrópico. Estas entidades eram as únicas organizações civis com 'direito de representar a sociedade' no conselho. Nesse período, ainda, observa-se que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil era de responsabilidade do poder público, especificamente do prefeito e do juiz da Vara da Infância e da Juventude. (Vidal, 2011, p. 61)

Essa cultura institucional inicial parece ter gerado desafios que persistiram ao longo do tempo, especialmente no que tange à gestão da informação, um pilar para a efetividade do controle social. As dificuldades contemporâneas, como a manutenção de um portal online funcional, ecoam fragilidades estruturais na gestão documental que, conforme aponta Vidal (2011), comprometiam não apenas a publicidade dos atos, mas a própria construção de uma memória institucional.

Durante a pesquisa documental, observou-se que o acervo do CMDCA-Maringá não se encontrava organizado, os documentos estavam guardados de forma aleatória e alguns conselheiros relataram que o Conselho não tinha o hábito de arquivar todos os documentos [...] Outro aspecto relevante, é que no início das atividades do Conselho havia o entendimento por parte dos conselheiros, de que as atas eram sigilosas, não podendo ser divulgadas. (Vidal, 2011, p. 46)

Para além das questões operacionais, a dinâmica da representação da sociedade civil é marcada por tensões entre a defesa de interesses públicos e a busca por recursos. A análise de Vidal (2011) sobre a primeira década do órgão em Maringá já diagnosticava uma forte inclinação à representação de interesses corporativos, vinculados especialmente ao financiamento de projetos via FIA, o que tensiona o papel político do conselheiro.

A representação corporativa das entidades no CMDCA-Mgá indica que as organizações sociais buscam mais a representatividade financeira, do que propriamente a representação de interesses coletivos e de participação na política. Ou seja, as entidades participam do Conselho com o interesse de buscar recursos para manter suas atividades e não para participar e deliberar sobre a política para a infância e adolescência. (Vidal, 2011, p. 90)

Essa complexa dinâmica é agravada pela assimetria na participação entre os dois segmentos que compõem o conselho. Embora a paridade seja um princípio fundamental, a efetividade da atuação dos representantes governamentais é um fator crítico. No estudo de Vidal (2011), a visão dos conselheiros da sociedade civil sobre seus pares do governo revelava uma crítica recorrente à sua postura, percebida como passiva e pouco propositiva, limitando o potencial de deliberação do colegiado.

Na avaliação dos conselheiros não governamentais, os representantes governamentais têm uma atuação passiva e pouco participativa. Eles comparecem às reuniões, mas não participam dos debates. Segundo os entrevistados, os representantes governamentais não se preparam para as reuniões, não estudam a pauta e não contribuem com as discussões, apenas ouvem e acatam as decisões. (Vidal, 2011, p. 86)

Fica evidente que a arquitetura democrática construiu um sofisticado sistema participativo, mas sua efetividade é confrontada por profundas assimetrias de poder e recursos. Como observa Gimenes, as condições de participação são estruturalmente desiguais.

[...] considerando a disparidade entre os fatores que permeiam a permanência de representantes do governo e da sociedade civil nos conselhos [...] é de se esperar que aqueles que mais dominem a oratória e a terminologia técnica sejam os representantes do governo. (Gimenes, 2011, p. 169).

Essa desigualdade de condições e de preparo manifesta-se concretamente na dinâmica das reuniões. Uma pesquisa empírica sobre os conselhos de Maringá, realizada por Silva (2024), revelou uma forte concentração do poder de fala, limitando o caráter deliberativo do espaço e sub-representando os maiores interessados nas políticas.

Com relação à dinâmica de participação no conselho, mais de cinquenta por cento dos respondentes 52,6%, afirmaram que os membros da mesa concentram o tempo de falas nas reuniões do conselho [...] o que chama a atenção é que dos Representantes de usuários ou assistidos tem apenas 5,3% de concentração de falas, sendo que este é o maior interessado em que as políticas públicas sejam de fato efetivadas. (Silva, 2024, p. 95).

A superação dessas barreiras passa por um processo de aprendizado, e a própria Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) reconhece a necessidade de formação contínua dos atores do controle social, visando, entre outros, "desenvolver junto aos conselheiros [...] as competências e capacidades requeridas para a melhoria contínua da qualidade do controle social" (Silva, 2024, p. 42, citando Brasil, 2013). A transformação da participação formal em controle social efetivo depende, crucialmente, da capacitação de seus membros.

Finalmente, a legitimidade de um conselho não se esgota em sua dinâmica interna, mas depende de seu reconhecimento pela sociedade. A pesquisa de Vidal (2011) já evidenciava um significativo distanciamento entre o CMDCA de Maringá e a comunidade, um desafio que parece persistir.

Os entrevistados são unânimes em afirmar que a sociedade de Maringá não conhece o CMDCA, sua importância e seu papel. Segundo eles, a falta de divulgação do Conselho e de suas ações é o principal fator que contribui para o desconhecimento da população. (Vidal, 2011, p. 94).

Portanto, o arranjo que materializa os conceitos de transparência, participação e controle social é confrontado por desafios históricos, assimetrias internas e um distanciamento da sociedade, tornando a capacitação dos conselheiros e a comunicação pública elementos cruciais para sua efetividade.

2.4 PILARES DA GOVERNANÇA E DEMOCRACIA: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Para compreender a arena onde se disputa o orçamento público, é fundamental aprofundar os conceitos que sustentam a governança. Esta seção se dedica a analisar os pilares da Transparência, Participação e Controle Social. A análise, contudo, parte de seus alicerces no Estado Democrático de Direito, demonstrando como estes conceitos se articulam e convergem em arranjos institucionais específicos do contexto brasileiro, os conselhos gestores de políticas públicas, afunilando o debate para a realidade do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Maringá

Em vista da Democracia e da crescente busca pela transparência, torna-se essencial analisar, também, os mecanismos de controle e participação social no

Brasil atual. Tal análise deve, invariavelmente, partir do conceito de Estado Democrático de Direito, um dos pilares da Constituição de 1988. Contudo, essa concepção exige uma interpretação aprofundada. José Afonso da Silva, renomado jurista, oferece uma definição clara em sua obra de referência, distinguindo-o do clássico Estado Liberal.

O Estado Democrático de Direito, consagrado no art. 1º da Constituição, não se contenta com a mera legalidade formal, característica do Estado Liberal. Ele exige a submissão do poder ao Direito, mas a um Direito que seja instrumento de realização da justiça social e da dignidade da pessoa humana. Reúne, assim, os princípios do Estado de Direito (império da lei, separação de poderes, garantia de direitos individuais) e os do Estado Democrático (soberania popular, participação, pluralismo, igualdade substancial), visando a criar as condições para uma ordem social justa e solidária. (Silva, 2005, p. 120).

A definição de Silva é crucial, pois evidencia que a ordem constitucional brasileira não se satisfaz com a legalidade formal ou com os ritos eleitorais periódicos. Ao incorporar a dimensão "Democrática", o arranjo institucional passa a exigir a existência de mecanismos contínuos de diálogo e controle que permitam à soberania popular manifestar-se para além do voto, especialmente na busca pela justiça social. Nesse contexto, a gestão dos recursos públicos emerge como a arena central para a efetivação desses princípios. Compreendida a centralidade do orçamento como o principal instrumento de materialização das políticas públicas, conforme abordado no capítulo anterior, torna-se imperativo analisar os conceitos que viabilizam o controle democrático sobre esse processo.

Todavia, é importante partir da estaca zero, contextualizando e apresentando uma visão sobre democracia do viés sociológico. Nesse sentido, enquanto objeto de análise sociológica, a democracia é um conceito polissêmico e em constante disputa. Longe de ser um modelo único e acabado, ela se manifesta em diferentes arranjos institucionais e convive com distintas realidades sociais. Para uma análise focada em políticas públicas e participação, é preciso ir além da noção etimológica de "governo do povo" e compreender as condições, os procedimentos e os desafios que marcam a sua existência no mundo contemporâneo.

A teoria democrática moderna, por exemplo, reconhece que a complexidade das sociedades de massa torna o governo direto do povo inviável, focando, em vez disso, nos procedimentos que garantem a representação e a proteção contra a

tiranía. Neste sentido, o conceito de "poliarquia" de Robert Dahl (1997) estabelece as condições mínimas para um regime ser considerado democrático, como a liberdade de expressão, o direito de voto e a existência de eleições livres e justas.

Partindo dessa base, o filósofo político Norberto Bobbio, cuja obra é referência central para a sociologia política brasileira, oferece uma definição processual que se tornou canônica. Para ele, a democracia é, fundamentalmente, um conjunto de "regras do jogo" que definem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Entendo por democracia um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social precisa tomar decisões que são vinculantes para todos os seus membros, com o objetivo de prover o bem comum. Para que uma decisão seja considerada coletiva e democrática, é preciso que sejam observadas regras que atribuam o poder de decisão a um número muito elevado de membros do grupo (sufrágio universal), que garantam que a vontade da maioria prevaleça, e que assegurem aos indivíduos as liberdades fundamentais de opinião, expressão e associação, sem as quais a escolha não seria livre. (BOBBIO, 1986, p. 15).

A definição de Bobbio é importante por estabelecer as bases da democracia formal. Contudo, o próprio autor reconhece que a existência dessas regras não é suficiente para garantir uma sociedade justa. Isso introduz a distinção fundamental entre democracia formal (respeito aos procedimentos) e democracia substantiva (promoção da igualdade e da justiça social). É nesta tensão que reside um dos principais dilemas das democracias contemporâneas, especialmente na América Latina.

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, analisando essa questão, estrutura o conceito de "democracia de baixa intensidade" para descrever regimes que, embora formalmente democráticos, convivem com profundas desigualdades e exclusões sociais.

Estamos em sociedades que são politicamente democráticas mas socialmente fascistas. O fascismo social é um regime de relações sociais de poder extremamente desiguais, que concedem a uma das partes o poder de veto sobre a vida e a dignidade da outra. Vivemos, portanto, numa democracia de baixa intensidade, um regime em que as instituições democráticas coexistem com a negação sistemática, na prática, dos direitos de cidadania para vastas populações. A formalidade da igualdade política convive com a brutalidade da desigualdade social, criando um abismo entre a promessa da democracia e a realidade vivida pela maioria. (SANTOS, 2002, p. 55).

Por outro lado, Benevides (1994) defende o conceito de "cidadania ativa", que compreende o cidadão não apenas como um eleitor, mas como um participante ativo na vida pública. A construção do arcabouço participativo da Constituição de 1988 no Brasil foi significativamente influenciada pela convergência de duas ideias centrais: a crítica à democracia de baixa intensidade e a valorização dos processos deliberativos. Leonardo Avritzer, sociólogo, é um dos principais analistas dessa inovação institucional.

A inovação brasileira foi a de criar uma esfera pública híbrida, na qual formas de participação da sociedade civil foram inseridas dentro do próprio Estado. Os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais são os exemplos mais notáveis desse modelo, que busca combinar a representação tradicional com a participação direta da sociedade em processos deliberativos que têm impacto real sobre as políticas públicas, aproximando o Estado das demandas cidadãos. (Avritzer, 2008, p. 50).

Portanto, ao se falar de democracia no contexto brasileiro, é fundamental compreender essa trajetória: da conquista de um modelo formal e processual, passando pela crítica à sua insuficiência diante da desigualdade social, até a construção de um inovador arranjo institucional que busca incorporar a participação e a deliberação cidadã no coração do Estado. É precisamente nesta tradição participativa que se inserem os conselhos municipais, objeto de análise a seguir.

A Participação Social é um conceito mais amplo que o de controle social. Ela abrange todas as formas de envolvimento dos cidadãos na vida pública, desde o ato de votar até o engajamento em movimentos sociais, associações de bairro e outras formas de ação coletiva. A valorização da participação social no Brasil pós 1988 é uma resposta direta ao modelo centralizador e autoritário da ditadura militar, que suprimiu os canais de diálogo entre Estado e sociedade. A participação passou a ser vista não apenas como um direito, mas como um método para a construção de políticas públicas mais legítimas e eficazes. Como aponta Pedro Jacobi, a participação é um processo de aprendizado coletivo:

A participação em espaços públicos de deliberação promove um duplo aprendizado. De um lado, os cidadãos aprendem sobre a complexidade da máquina estatal e sobre a necessidade de negociar e de construir consensos. De outro, os gestores públicos aprendem sobre as realidades locais e sobre as necessidades concretas da população. Esse processo qualifica tanto a demanda social quanto a

oferta de políticas públicas, gerando decisões mais informadas e com maior chance de sucesso. (Jacobi, 2005, p. 112).

No Brasil, o principal "desenho institucional" criado para abrigar e formalizar a participação social na gestão pública foram os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Surgidos a partir de demandas de movimentos sociais e consagrados na Constituição de 1988 e em leis subsequentes (como a Lei Orgânica da Saúde e o próprio ECA), esses conselhos são arenas de co-gestão, compostos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil. A definição clássica de Luciana Tatagiba sobre seu papel continua sendo uma referência:

Os conselhos gestores são a principal inovação institucional no que tange à participação da sociedade na gestão pública brasileira. Eles são, em sua concepção legal, espaços institucionais de deliberação e fiscalização das políticas públicas, onde a sociedade civil, paritariamente com o governo, não apenas opina, mas participa do processo de tomada de decisão sobre a formulação, a execução e o controle das políticas de uma determinada área, como saúde, assistência social ou direitos da criança. (Tatagiba, 2002, p. 46).

Feita essa contextualização, apresentaremos o contexto da cidade, que é o objeto de estudo desta pesquisa.

O Controle Social consolidou-se, no contexto brasileiro, como a institucionalização da vigilância da sociedade civil sobre o aparato do Estado. Como explica o procurador Wanderlino Nogueira Neto (2010 apud Vannuchi; Oliveira, 2010, os relatórios e fiscalizações feitos pela sociedade civil são esforços essenciais para "democratizar a democracia", cumprindo o papel de "garantir a participação da sociedade no controle das ações do Estado". Esse novo paradigma representa, na prática, o que teóricos internacionais chamam de societal accountability (responsabilização social). Na análise de Mark Bevir (2011, p. 111), essa forma contemporânea de governança repousa na força da sociedade civil organizada, onde as ações do Estado passam a ser continuamente monitoradas por cidadãos e movimentos sociais de modo a conferir ou recusar credibilidade às instituições públicas em seus processos de tomada de decisão.

Não se trata apenas da ação difusa da opinião pública, mas da participação de cidadãos e de suas organizações em espaços formais, com o objetivo de monitorar, fiscalizar e influenciar a formulação e a execução das políticas públicas.

Este conceito está intrinsecamente ligado ao projeto de aprofundamento democrático que emergiu com a Constituição de 1988. Para Evelina Dagnino, o controle social é parte de um projeto político mais amplo da sociedade civil:

A noção de controle social sobre o Estado é central para o projeto político com o qual a sociedade civil brasileira emergiu nos anos 80. Ele se contrapõe tanto à tutela do Estado sobre a sociedade quanto à apropriação privada do Estado por interesses particulares. O controle social significa a partilha do poder de decisão, a fiscalização permanente sobre a aplicação dos recursos públicos e a exigência de que as políticas estatais respondam efetivamente às necessidades e aos direitos da população. É a expressão máxima da cidadania ativa. (Dagnino, 2002, p. 65).

Diferentemente da accountability vertical, que ocorre em ciclos eleitorais, o controle social é um exercício contínuo. E, diferentemente da accountability horizontal, ele não é exercido por agências do Estado, mas diretamente pelos cidadãos. Leonardo Avritzer (2008), um dos principais teóricos da democracia participativa no Brasil, destaca que o país inovou ao criar "desenhos institucionais" específicos para abrigar essa participação, como os conselhos e as conferências de políticas públicas. Ele explica a importância desse desenho:

A inovação institucional brasileira foi a criação de uma arquitetura participativa que combina elementos de democracia direta e representativa. Espaços como os conselhos gestores permitem que representantes da sociedade civil, eleitos por seus pares, atuem de forma permanente ao lado de representantes do governo, deliberando sobre as políticas de uma determinada área. Este desenho busca superar a limitação dos modelos puramente consultivos, ao conferir poder deliberativo à participação social, tornando o controle social mais efetivo. (Avritzer, 2008, p. 48).

O controle social, portanto, é a ferramenta pela qual a sociedade exerce sua parcela de corresponsabilidade na gestão pública, conforme estabelece o Art. 227 da Constituição. No ciclo orçamentário, o controle social se manifesta, por exemplo, na participação em audiências públicas da LDO e da LOA, na análise dos dados dos portais da transparência e, principalmente, na atuação dentro dos conselhos gestores, que têm, em muitos casos, a prerrogativa legal de aprovar os planos de aplicação dos recursos de suas respectivas áreas. É a prática do controle social que dá vida ao princípio da transparência e que aciona os mecanismos de accountability.

A transparência é a viga mestra sobre a qual se assenta qualquer aspiração de controle democrático. Em sua acepção mais fundamental, transcende a mera publicidade dos atos oficiais; ela se refere à obrigação do poder público de ser

compreensível e acessível aos cidadãos, provendo informações claras, tempestivas e relevantes sobre suas decisões, ações e, principalmente, sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. A ausência de transparência cria o que a teoria econômica chama de "assimetria de informação", onde os agentes públicos (os "agentes") detêm informações privilegiadas em relação aos cidadãos (os "principais"), dificultando a fiscalização e abrindo margem para a corrupção e o uso ineficiente dos recursos. No Brasil, o tema ganhou força com a redemocratização e se consolidou em marcos legais robustos. Para Fernando Abrucio, a transparência é um componente indissociável da modernização da administração pública:

A transparência deixou de ser uma virtude opcional para se tornar um dever legal e um pilar da gestão pública contemporânea. Ela é a base para a construção de uma relação de confiança entre o Estado e a sociedade, pois permite que o cidadão saia da posição de mero espectador para a de fiscalizador ativo. Um governo transparente não é aquele que apenas disponibiliza um amontoado de dados, mas aquele que se esforça para traduzir a complexidade de seus atos em informações inteligíveis, fomentando uma cultura de responsabilidade e de diálogo. (Abrucio, 2007, p. 55).

O principal marco normativo da transparência no Brasil é a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011. A LAI representou uma mudança de paradigma, estabelecendo que a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção. Ela regulamentou o direito fundamental de acesso à informação, previsto na Constituição, e instituiu mecanismos para que qualquer cidadão possa solicitar e receber dados públicos. A lei define em seu texto o escopo dessa obrigação:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; [...] V - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; VI - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VII - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos [...]. (Brasil, 2011).

Antes mesmo da LAI, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, já havia imposto um rigoroso conjunto de exigências de transparência na gestão fiscal. O seu famoso Artigo 48, por exemplo, determinou a liberação em tempo real e de forma pormenorizada das informações sobre a execução orçamentária e financeira, o que deu origem aos Portais da Transparência, hoje obrigatórios para todos os

entes da federação. A importância desses portais é destacada por Bruno Wilhelm Speck:

Os Portais da Transparência são a principal ferramenta de operacionalização da transparência fiscal ativa. Eles representam a tentativa de colocar ao alcance do cidadão comum, por meio eletrônico, o detalhamento das receitas e despesas do governo. Embora enfrentem desafios como a complexidade dos dados e a necessidade de interfaces mais amigáveis, esses portais alteraram fundamentalmente o cenário do controle, ao fornecer a matéria-prima – a informação orçamentária – para que a imprensa, os órgãos de controle e a sociedade civil organizada possam realizar suas análises e fiscalizações. (Speck, 2011, p. 92).

O conceito de transparência, portanto, não se resume a uma questão de moralidade, mas de eficiência e de aprofundamento democrático. Conforme a análise de diversos autores, a transparência contribui para a melhoria da qualidade do gasto público, pois gestores que se sabem observados tendem a tomar decisões mais criteriosas. A divulgação de dados sobre contratos e licitações, por exemplo, inibe a formação de cartéis e o superfaturamento, gerando economia para os cofres públicos. No entanto, a simples disponibilização de dados não garante, por si só, o controle. A informação precisa ser não apenas acessível, mas também compreensível e passível de ser utilizada pelos cidadãos, o que nos leva ao conceito de accountability.

Se a transparência é o pressuposto para "ver o que o governo faz", a accountability é o conjunto de mecanismos que garante a capacidade da sociedade e das instituições de "fazer algo a respeito". O termo, de origem anglo-saxã, apresenta notória dificuldade de tradução para o português, sendo mais abrangente que os vocábulos "responsabilidade" ou "prestação de contas". A complexidade reside no fato de que o conceito engloba múltiplas dimensões e um ciclo completo de justificação, fiscalização e eventual sanção. Pinho e Sacramento, ao analisarem essa polissemia, destacam sua amplitude:

A dificuldade de tradução de accountability decorre de sua multidimensionalidade, que abrange desde a prestação de contas (answerability) até a responsabilização com possibilidade de punição (enforcement). O conceito pode se referir à accountability política (dos governantes perante os cidadãos), gerencial (dos burocratas perante seus superiores), profissional (perante os pares) e societal (perante a sociedade civil organizada), indicando uma teia complexa de relações de controle que permeiam o Estado democrático. (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1345).

Apesar dessa complexidade, a definição clássica de Andreas Schedler permanece como um ponto de partida fundamental, ao decompor o conceito em suas duas dimensões essenciais. Para ele, a accountability é um relacionamento de poder que só se completa com a junção da obrigação de informar e justificar (answerability) com a possibilidade de aplicar consequências (enforcement), sob o risco de se tornar uma formalidade "desdentada" (Schedler, 1999). No debate sobre a qualidade da democracia, foi o cientista político Guillermo O'Donnell quem ofereceu a tipologia que se tornaria central para a análise de novas poliarquias, como a brasileira. Ele distingue a accountability vertical, exercida pelos cidadãos de baixo para cima por meio do voto, da accountability horizontal. Em seu influente artigo seminal sobre o tema, O'Donnell define esta última:

A accountability horizontal [...] é a existência de agências estatais que estão legalmente encarregadas e factualmente dispostas e capacitadas para empreender ações, que vão desde a fiscalização rotineira a sanções legais ou até mesmo impeachment, em relação a atos ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser classificadas como delituosas. Em uma democracia, a expectativa é que tais agências atuem para prevenir, reparar ou punir transgressões, garantindo o primado da lei sobre o poder. (O'Donnell, 1998, p. 30).

A aplicação desse conceito ao Brasil revela um cenário complexo. A Constituição de 1988 foi pródiga na criação e no fortalecimento de uma densa rede de instituições de accountability horizontal, ou "agências de controle", como prefere a literatura nacional. Esta rede inclui não apenas as instituições clássicas de freios e contrapesos, mas um conjunto diversificado de órgãos com a missão de fiscalizar o poder público. Arantes et al., ao mapearem esse universo institucional, destacam a sua abrangência:

Os controles democráticos sobre a administração no Brasil são exercidos por uma multiplicidade de atores. O Poder Legislativo, por meio de suas comissões e do poder de convocação de autoridades; os Tribunais de Contas, com sua competência para fiscalizar a legalidade e a legitimidade dos gastos públicos; o Poder Judiciário, que controla a constitucionalidade dos atos; e, de forma proeminente, o Ministério Público, que se consolidou como um ator central na defesa da ordem jurídica, do patrimônio público e dos interesses difusos e coletivos. A eficácia da accountability horizontal no país depende da atuação coordenada e da autonomia de toda essa teia institucional. (Arantes et al., 2010, p. 112)

Contudo, a mera existência formal dessa rede de agências de controle não é garantia de sua efetividade. A saúde da accountability horizontal depende não

apenas das leis, mas também de normas informais de comportamento democrático por parte dos atores políticos. Quando essas normas são quebradas, as instituições de controle podem ser instrumentalizadas ou neutralizadas, mesmo que a lei permaneça inalterada. É sobre este perigo que alertam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt:

As constituições são sempre incompletas e as regras formais, por si sós, não garantem a democracia. [...] O definhamento da democracia hoje começa quando políticos eleitos utilizam as próprias instituições da democracia para subvertê-la, tratando os árbitros institucionais – tribunais, agências de fiscalização e a imprensa – não como guardiões neutros, mas como adversários a serem subjugados. (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 115)

Essa perspectiva é crucial, pois alerta que a arquitetura de accountability, por mais bem desenhada que seja no papel, é vulnerável à erosão. A efetividade do controle, portanto, depende tanto da força da lei quanto da vitalidade da cultura democrática. Além disso, a capacidade dessas instituições de exercerem seu papel está intrinsecamente ligada à qualidade da informação que recebem, o que reconecta a discussão ao princípio da transparência. A informação disponibilizada pelos portais da transparência, por exemplo, é o insumo essencial para que um Tribunal de Contas possa agir.

Zucolotto e Teixeira (2014) evidenciam que a eficácia das instituições de controle e a transparência orçamentária são dimensões indissociáveis na governança democrática. Em ambientes onde a informação fiscal é compreensível e acessível, não apenas a atuação técnica das Controladorias e Tribunais de Contas é potencializada, mas também a fiscalização por parte da sociedade civil, consolidando um ambiente de boas práticas e efetiva accountability.

2.5 A METODOLOGIA DO "ORÇAMENTO CRIANÇA" E A ADVOCACY

A publicação "De Olho no Orçamento Criança" (Fundação Abrinq, Unicef, 2018), elaborada pela Fundação Abrinq, representa um marco na instrumentalização do controle social sobre as finanças públicas voltadas à infância e adolescência no Brasil. Fruto de um esforço iniciado em 2005 em parceria com entidades como a UNICEF, a metodologia se consolidou como uma ferramenta de gestão e *advocacy*, visando traduzir o princípio da prioridade absoluta, frequentemente restrito ao discurso político, em rubricas orçamentárias concretas e fiscalizáveis.

Com relação às mudanças nas políticas públicas, Sabatier (1988) propõe um modelo de análise denominado *Advocacy Coalition Framework* ou modelo de coalizão de defesa que segundo o autor, consiste em um conjunto variado de atores que compartilham um sistema de crenças e que articulam suas ações visando traduzir esse sistema de crenças em políticas públicas ao longo de um determinado período de tempo. (Lima; Souza, 2021).

Políticas (e programas) dentro dos subsistemas refletem as crenças traduzidas de uma ou mais coalizões.

[...] Essa reflexão dos sistemas de crenças nas políticas explica por que os atores da coalizão são persistentes em sua advocacia ao longo do tempo e por que eles focam e coordenam a advocacia para diminuir a lacuna entre suas crenças e a política pública oficial. (Jenkins-Smith; Weible, 2025, tradução própria).

Este capítulo se dedica a uma análise breve desta proposta, reconhecendo suas contribuições e, ao mesmo tempo, identificando pontos que merecem aprimoramento para uma aplicação mais eficaz e precisa na realidade de um município de médio-grande porte como Maringá. A análise demonstrará que, embora a metodologia seja um excelente ponto de partida, sua potência máxima é alcançada quando complementada por análises qualitativas e adaptações que considerem as especificidades da gestão local.

O grande mérito da metodologia da Fundação Abrinq é oferecer um caminho estruturado para navegar na complexa e, muitas vezes, opaca estrutura do orçamento público. A publicação reconhece que a linguagem contábil e as exigências técnico-legais não foram concebidas para facilitar o controle social, mas sim para atender a ritos da administração financeira. Nesse sentido, a proposta de agrupar as despesas em eixos temáticos (Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos de Cidadania) e de correlacioná-los com as classificações funcionais do orçamento é uma estratégia pedagógica poderosa, que permite a conselheiros e gestores, mesmo com pouco domínio técnico, realizar um primeiro diagnóstico dos investimentos na área. A vinculação desses eixos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos planos decenais de direitos humanos confere, ainda, uma

robusta legitimidade política e técnica à análise, alinhando a fiscalização local a compromissos nacionais e internacionais.

Contudo, a aplicação desta metodologia em um município como Maringá revela a necessidade de aprimoramentos, especialmente no que tange à classificação das despesas como "Exclusivas" e "Não Exclusivas". A metodologia propõe que o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) seja a soma das despesas voltadas diretamente a este público (OCA Exclusivo) com uma parcela das despesas que beneficiam as famílias como um todo (OCA Não Exclusivo), cujo valor deve ser ponderado pela proporção de crianças e adolescentes na população total. Embora conceitualmente correta, essa abordagem apresenta desafios práticos significativos.

A própria publicação adverte sobre a dificuldade inerente à apuração, reconhecendo que a estruturação do orçamento público dificulta a identificação clara do público-alvo de muitas ações, o que pode levar a imprecisões no levantamento e a questionamentos sobre os resultados obtidos, dada a linguagem ambígua e a falta de transparência intrínseca às peças orçamentárias.

Para Maringá, propõe-se um aprimoramento que vá além da ponderação demográfica. A análise das despesas "Não Exclusivas", como as de saneamento básico ou habitação, poderia ser qualificada com o uso de dados da própria gestão municipal. Utilizando informações do Cadastro Único (CadÚnico) ou dos sistemas da Secretaria de Assistência Social, seria possível estimar, com maior precisão, o percentual de famílias com crianças e adolescentes atendidas por programas habitacionais ou residentes em áreas que receberam investimentos em saneamento.

Essa abordagem, que cruza dados orçamentários com dados finalísticos dos serviços, permitiria um cálculo de proporcionalidade muito mais acurado do que a simples média populacional, oferecendo uma visão mais fiel do real investimento na infância. Outro ponto que merece aprofundamento é a análise da qualidade do gasto.

A metodologia foca, compreensivelmente, na apuração do montante de recursos, mas adverte que "os números do orçamento não dizem tudo". Um aumento no valor do OCA não significa, necessariamente, uma melhoria na

qualidade dos serviços. Em Maringá, a análise quantitativa proposta pela Abrinq poderia ser complementada por um painel de indicadores qualitativos, vinculando os gastos apurados à evolução de indicadores sociais específicos do município, como taxas de evasão escolar por bairro, cobertura da atenção primária à saúde na infância e número de atendimentos nos CRAS e CREAS. A metodologia sugere essa correlação, mas, para ser efetiva, ela precisa ser institucionalizada. O Comitê de Apuração do OCA, sugerido pela própria publicação, poderia, em Maringá, ter a atribuição de não apenas levantar os números, mas também de elaborar um relatório analítico anual que cruze os dados orçamentários com os indicadores de resultado, respondendo à questão fundamental: o investimento está gerando o impacto esperado na vida das crianças e adolescentes do município?.

Adicionalmente, a metodologia poderia ser fortalecida com a inclusão de um eixo de análise sobre a execução orçamentária para além dos valores liquidados. Embora a sugestão de focar na despesa liquidada seja tecnicamente correta por refletir o serviço efetivamente prestado, uma análise gerencial completa para o CMDCA de Maringá deveria incluir o monitoramento dos "restos a pagar". A inscrição de despesas em restos a pagar pode indicar dificuldades de execução no exercício corrente e comprometer o orçamento do ano seguinte. O acompanhamento desse indicador permitiria ao Conselho avaliar não apenas quanto se gasta, mas também a capacidade de execução da prefeitura, identificando gargalos administrativos ou de planejamento que impedem a plena utilização dos recursos destinados à infância. Essa análise mais detalhada da execução é crucial para um controle social que não seja apenas fiscalizador, mas também propositivo, capaz de sugerir melhorias nos processos de gestão.

A metodologia "De Olho no Orçamento Criança" é, inegavelmente, uma ferramenta poderosa e indispensável para qualquer ator social, seja ele um gestor público ou um conselheiro de direitos, que deseje levar a sério a prioridade absoluta da infância. Sua maior virtude é oferecer um método claro e acessível para desvendar o orçamento público e transformá-lo em um instrumento de defesa de direitos. Contudo, como a própria Fundação Abrinq adverte, a apuração dos

números é o ponto de partida, não o de chegada. Para um município com a complexidade e a capacidade técnica de Maringá, o desafio é ir além.

A proposta de aprimoramento aqui delineada, que consiste em qualificar o cálculo de proporcionalidade com dados locais, criar um painel de indicadores de impacto e monitorar a execução para além do valor liquidado, visa a transformar a metodologia em um sistema de análise de políticas públicas ainda mais robusto. Ao fazer isso, o CMDCA de Maringá pode não apenas fiscalizar o passado, mas, principalmente, qualificar o debate sobre o futuro, garantindo que cada real investido no orçamento se traduza na máxima efetividade para a proteção e o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente dissertação adota uma abordagem de natureza qualitativa, fundamentada na técnica de análise documental, com o objetivo de compreender as dinâmicas, os desafios e as prioridades que moldam a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Maringá, especialmente no que tange à sua relação com o ciclo orçamentário.

O delineamento inicial da pesquisa previa a triangulação de métodos, incluindo a realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave e a aplicação de um questionário aos membros do CMDCA. Contudo, o contexto institucional impôs desafios práticos que inviabilizaram a aplicação consistente de tais instrumentos. Diante disso, optou-se por uma readequação metodológica, concentrando os esforços na análise documental das atas de reuniões plenárias, fonte que se revelou adequada para atingir os objetivos propostos.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA E READEQUAÇÃO DE CAMPO

A análise documental, conforme preconiza Gil (2008), utiliza materiais que constituem uma fonte de dados estável e não reativa. Para esta pesquisa, a análise documental foi a estratégia central para capturar de forma autêntica as pautas, deliberações e discursos que estruturam a prática do controle social no município.

Além da análise documental, o delineamento desta pesquisa incorpora elementos fundamentais da pesquisa participante, perspectiva que, segundo Brandão (2001) e Thiollent (2011), possibilita o envolvimento ativo e a imersão do pesquisador no processo estudado. A adoção dessa abordagem justifica-se pela atuação profissional do autor como servidor público no âmbito das políticas para crianças e adolescentes. Essa vivência permitiu que o conhecimento prático subsidiasse a identificação das lacunas operacionais do conselho, transformando a observação participante em um valioso instrumento para a compreensão das dinâmicas institucionais e validação do diagnóstico.

O corpus documental da pesquisa é composto por um total de 23 atas de reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CMDCA de Maringá, abrangendo

o período de 2022, 2024 e 2025. Esses documentos foram obtidos por meio de solicitação formal ao conselho e representam o registro oficial dos debates, decisões e encaminhamentos realizados pelo colegiado. A coleta de dados foi realizada via sítio eletrônico oficial do CMDCA, vinculado à Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente de Maringá, disponível no endereço eletrônico: <http://www3.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/31/pagina/cmdca/505/620>.

Cumprir destacar uma limitação metodológica significativa identificada durante a fase de levantamento de dados no Portal da Transparência e nos arquivos oficiais do colegiado. A indisponibilidade de aproximadamente metade das atas relativas ao período planejado para o estudo. Essa escassez documental explica a ausência do ano de 2023 na amostra, cujos registros oficiais de reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias encontram-se integralmente inexistentes nos canais de acesso público, pois quando da realização do levantamento, o endereço eletrônico acessado, dispunha de uma única ATA, cujo arquivo encontrava-se, ainda, corrompido.

Contudo, sob a ótica da pesquisa qualitativa aplicada e amparada nas contribuições de Cellard (2012), a própria ausência ou incompletude desses registros institucionais deixa de ser um mero obstáculo técnico para se consolidar como um achado empírico *per se*. A precariedade na manutenção do acervo, bem como a lacuna na transparência passiva do CMDCA, evidencia de maneira material as barreiras estruturais que comprometem o acompanhamento social do orçamento e fragilizam a memória institucional do conselho, justificando e legitimando a necessidade urgente das intervenções formativas e normativas aqui propostas.

4 ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL EM MARINGÁ: O CMDCA EM FOCO (2022-2025)

A análise documental constitui uma técnica de pesquisa fundamental nas ciências sociais, permitindo ao pesquisador uma imersão em materiais que não foram originalmente elaborados para fins investigativos, mas que revelam dinâmicas, discursos e processos de uma determinada realidade.

A utilização de documentos como fonte de dados primários oferece uma perspectiva única, pois, conforme destaca Antonio Carlos Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, sendo que sua principal vantagem reside no fato de que, por não serem elaborados para fins de investigação, podem ser considerados como fontes de informação que não foram afetadas pela presença do pesquisador.

4.1 DIAGNÓSTICO DAS ATAS: ENTRE A GESTÃO DE CRISE E A LUTA ORÇAMENTÁRIA

A análise empírica que se segue, examina os debates e as pautas do CMDCA de Maringá também à luz da questão da capacidade técnica. Conforme sinalizado no escopo introdutório e embasado por autores como Gimenes (2021) e Silva (2024), a dificuldade de conhecimento instrumentalizado consolida-se como um fenômeno estrutural limitador da participação. O presente diagnóstico busca, portanto, confirmar como esse padrão de assimetria informacional se reproduz materialmente nas atas, identificando os reflexos práticos do déficit técnico para justificar as soluções formativas apresentadas.

Partindo dessa premissa, a análise das atas de reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Maringá permitiu uma investigação autêntica das pautas, deliberações e tensões que moldaram a política de garantia de direitos no município.

Neste tópico, apresentamos os resultados da análise documental realizada sobre um corpus de 23 atas de reuniões plenárias do CMDCA-Maringá. O período

analisado abrange os anos de 2022, 2024 e 2025, oferecendo um panorama longitudinal das pautas, deliberações e desafios enfrentados por este importante espaço de controle social. O objetivo é identificar os eixos temáticos centrais que estruturaram os debates do conselho, revelando suas prioridades estratégicas e operacionais.

Para tanto, foi estruturado um quadro, a fim de dar maior visibilidade e compreensão às observações realizadas. Antecipadamente, destaca-se que com exceção da 1ª Reunião Ordinária (Gestão 2025), datada de 26/02/2025, que indicou 28 presentes, todas as outras atas apenas mencionam que os participantes assinaram a "lista de presença em anexo" sem quantificá-los no corpo do texto e, ainda, sem incluir a respectiva lista de presença enquanto anexo.

Quadro 1. Síntese das Atas

| Nº da Reunião | Data da Reunião | Principais Assuntos Discutidos (Tópicos) |
|---|-----------------|--|
| 3ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 27/04/2022 | Lançamento do evento de combate à violência infantil; Proposta de criação do NAI (Núcleo de Atendimento Integrado); Criação da SECRIANÇA e reclamação sobre ausência de assessoria técnica. |
| 4ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 25/05/2022 | Apresentação da estrutura da SEJUC (Casa do Índio, Escola Laura Rebouças); Início da organização de Conferências; Repúdio à MP 1.116/2022 (impactos na aprendizagem). |
| 5ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 29/06/2022 | Denúncias e relatório sobre a situação precária e violências no Abrigo Provisório Infantil; Alterações na Lei 7.406; Banco de Projetos. |
| 6ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 27/07/2022 | Apresentação de metas da SECRIANÇA (Criança Protegida); Cobranças de melhorias de pessoal e estrutura no Abrigo Provisório; Organização das Conferências de Direitos. |
| 7ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 24/08/2022 | Adesão ao Programa Prefeito Amigo da Criança; Necessidade de revisão do Plano Decenal e do Orçamento (OCA); Definição de prioridades de eixos (PCD, Álcool/Drogas, Acolhimento, etc.) para os recursos do Fundo. |
| 8ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 28/09/2022 | Apresentação das propostas criadas pelas crianças no "Congressinho"; Intenso debate ético sobre o módulo de "Ética e Moral Cristã" (Lins de Vasconcellos); Prazos do PMIA. |

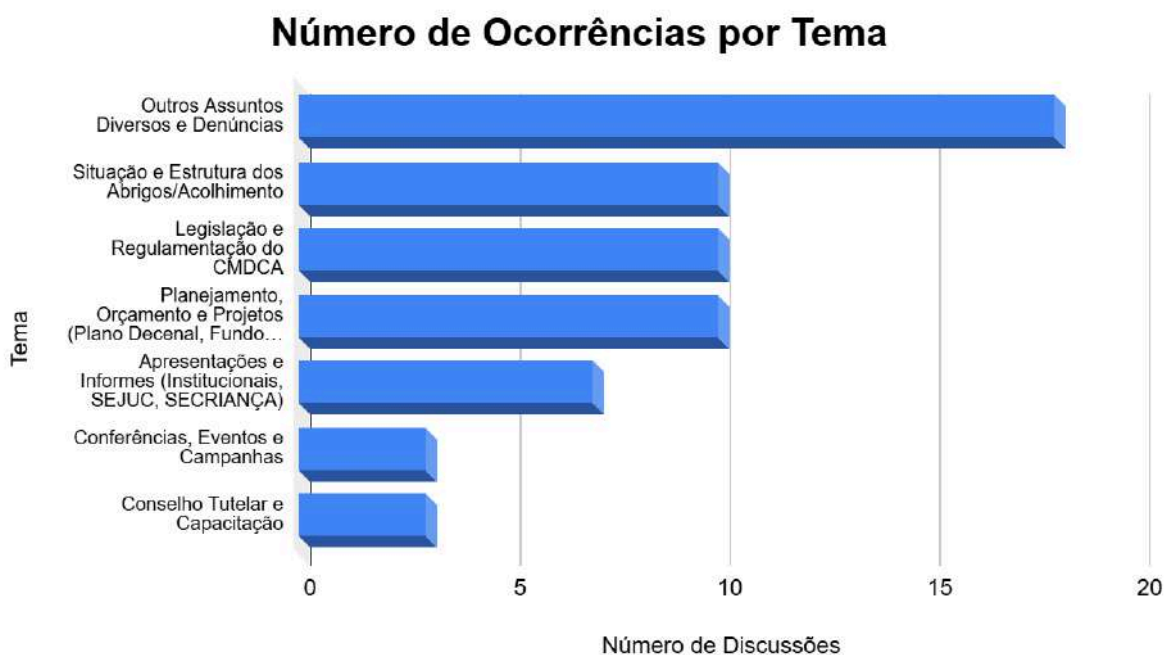
| Nº da Reunião | Data da Reunião | Principais Assuntos Discutidos (Tópicos) |
|--|-----------------|--|
| 9ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023) | 26/10/2022 | Denúncia de vereadora sobre alimentação em sacos plásticos na Casa do Migrante; Furtos de computadores nos Conselhos Tutelares Zonas Sul e Norte; Parceria contábil com a UEM. |
| 3ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 27/03/2024 | Discussão e rejeição inicial sobre unificação física dos Conselhos Tutelares; Atraso na entrega do Regimento Interno Unificado; Aprovação de diversos projetos de aprendizagem. |
| 4ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 24/04/2024 | Tentativa de mudança do dia da plenária; Análise do Plano Municipal de Acolhimento; Prestação de contas de recursos estaduais (AFAI, Liberdade Cidadã e Serviço de Convivência). |
| 5ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 29/05/2024 | Liberação de recursos para a Viradinha Cultural e Feira Literária (FLIM); Apresentação do Plano Operativo de Atenção Integral ao Adolescente Infrator; Necessidade de formação para educadores de abrigos. |
| 6ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 26/06/2024 | Reclamações sobre a burocracia do sistema SEI dificultando o cadastro de OSCs; Aprovação do Relatório Quadrimestral; Deliberação de projetos em análise. |
| 7ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 31/07/2024 | Aprovação de nota de repúdio contra PL 16719/2023 (acusado de censura prévia à arte); Reclamações sobre inoperância e falta de atualização do site do CMDCA; Análise de projetos no Banco. |
| 2ª Reunião Extraordinária (Gestão 2023/2025) | 07/08/2024 | Reunião dedicada exclusivamente para debater a adequação do art. 7º da Lei Municipal nº 7406/06 (representação não governamental) segundo resoluções do CONANDA. |
| 8ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 28/08/2024 | Processos e sindicâncias sobre condutas de Conselheiros Tutelares; Urgência de um plano de capacitação contínua para os mesmos; Prestação de contas de recursos estaduais (AFAI, etc.). |
| 9ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 02/09/2024 | Revisão urgente do Plano Decenal SIMASE; Denúncias de falta de profissionais/energia na Casa da Criança; Denúncia de venda de álcool a menores em condomínios fechados. |
| 10ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 30/10/2024 | Apresentações institucionais (ASSINDI e Liga Álvaro Bahia); Atrasos na adequação da Lei do CMDCA na Câmara Municipal; Distribuição de revistas do ECA da Turma da Mônica. |

| Nº da Reunião | Data da Reunião | Principais Assuntos Discutidos (Tópicos) |
|--|-----------------|---|
| 11ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025) | 04/12/2024 | Balço de ações da SECRIANÇA; Aprovação da revisão do Plano Decenal SIMASE (para 2026); Aprovação de projetos com foco na saúde e prevenção às drogas. |
| 1ª Reunião Ordinária (Gestão 2025) | 26/02/2025 | Início do processo de eleição do CMDCA para nova gestão; Apresentação do projeto Parque Acessível; Prestação de contas de programas de aprendizagem e fornecimento de higiene íntima. |
| 2ª Reunião Ordinária (Gestão 2025) | 26/03/2025 | Irregularidades nos serviços de acolhimento; Forte atuação do núcleo de denúncias (sindicâncias contra conselheiros tutelares); Aprovação massiva de projetos da APMIF São Rafael no Banco de Projetos. |
| 3ª Reunião Ordinária (Gestão 2025) | 30/04/2025 | Leitura de portaria do Ministério Público sobre risco de improbidade administrativa por falta de previsões na LDO; Aprovação do Edital de Eleição do CMDCA; Relatos de problemas de evasão nos abrigos. |
| 4ª Reunião Ordinária (Gestão 2025) | 28/05/2025 | Aprovação de resolução declarando a inadequação absoluta do Abrigo Provisório Infantil (crianças evadindo/depredando); Moção de repúdio a favor das APAEs; Alterações do Edital de Eleição. |

Fonte: elaboração própria.

O *corpus* documental analisado abrange uma diversidade de temas que, ao serem agrupados em categorias mais amplas, permitem identificar as recorrências centrais nas discussões. Assim, ao observar especificamente os itens da coluna 'Principais Assuntos Discutidos', obtém-se o seguinte gráfico de ocorrências:

Gráfico 01: Ocorrências em Ata.



Fonte: elaboração própria.

A análise gráfica permite inferir que as temáticas relativas à **'Assuntos Diversos e Denúncias'**, **'Situação e Estrutura dos Abrigos/Acolhimento'**, à **'Legislação e Regulamentação do CMDCA'** e ao **'Planejamento, Orçamento e Projetos'** assumiram caráter predominante nas discussões do Conselho nos últimos anos. No que refere à categoria **'Assuntos Diversos e Denúncias'**, é possível destacar dois eixos centrais. No âmbito das denúncias, sobressaem as ocorrências referentes à conduta de conselheiros tutelares do município e às situações de insegurança alimentar de crianças e adolescentes. Por sua vez, no escopo dos assuntos diversos, registraram-se discussões sobre a defesa da educação especializada (como reflexo da ADI 7796), a formulação de campanhas educativas e as dificuldades operacionais com o portal, entre outras pautas.

O alinhamento entre o interesse do colegiado e a temática do planejamento reafirma a centralidade do orçamento público como objeto primordial nas dinâmicas de gestão do órgão.

Disso, fundamenta-se a proposta de intervenção deste estudo, que visa instituir uma metodologia formativa centrada na transparência orçamentária. Além de uma proposta normativa que objetiva sanar as lacunas do Orçamento Criança e Adolescente.

Além disso, a análise aprofundada do teor das Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) revelou uma atuação complexa, marcada por desafios estruturais e um amadurecimento de suas estratégias de incidência e fiscalização. Um dos eixos mais críticos de sua atuação foi a crise no sistema de acolhimento institucional. O que se apresentava como uma preocupação recorrente nas atas de 2022, com registros de problemas como superlotação e falta de pessoal, evoluiu para uma crise aguda em 2025. A situação se agravou drasticamente, com relatos de evasão e depredação das unidades, exigindo uma resposta proporcionalmente mais intensa por parte do conselho.

A postura do CMDCA transitou de solicitações formais à gestão para a aprovação de resoluções contundentes, que chegaram a declarar a inadequação de prédios e a exigir a execução de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público. O debate atingiu seu ápice em junho de 2025, quando, diante da gravidade do cenário, foi proposta uma "gestão de crise", culminando na deliberação sobre a possibilidade de contratar uma organização especializada para assumir a administração dos abrigos.

Paralelamente, a frente de planejamento orçamentário e incidência política se consolidou como um campo de batalha constante pela efetivação de direitos. A discussão sobre a necessidade de se criar o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) amadureceu e se transformou em um conflito explícito com a administração municipal.

Em 2025, o conselho registra formalmente que as secretarias municipais não estavam enviando as propostas orçamentárias detalhadas, conforme solicitado para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na oportunidade, o presidente menciona, ainda que "já faz anos seguidos que não há diretrizes voltado à criança e adolescente" (Maringá, 2025c). Este ponto, em específico, revela a falta

de conhecimento acerca dos instrumentos de planejamento orçamentário, tornando, novamente, o objetivo central desta pesquisa válida e de extrema importância.

Diante da complexidade técnica de suas atribuições, a capacitação e formação continuada consolidou-se como uma das discussões estratégicas do conselho.

A pauta, que inicialmente focava na qualificação de entidades da rede de atendimento, evoluiu para uma demanda insistente pela capacitação dos próprios conselheiros, tanto os de Direitos quanto os Tutelares. O ponto alto dessa estratégia ocorreu em maio de 2025, com a aprovação de uma resolução, em alinhamento com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tornando obrigatória para todas as entidades cadastradas a realização de uma capacitação semestral para um profissional de referência em situações de violência (MARINGÁ, 2025d), além da deliberação, no mesmo ano pela contratação de uma assessoria técnica a fim de revisar todos os processos internos (Maringá, 2025c).

O conselho também demonstrou uma capacidade de autocrítica ao pautar suas próprias fragilidades administrativas no eixo de transparência e gestão interna. A falta de um site funcional foi uma queixa persistente, comprometendo diretamente a transparência e o acesso público a documentos essenciais como atas, resoluções e relatórios financeiros. Além disso, as dificuldades burocráticas no processo de cadastro de novas entidades foram uma pauta recorrente, gerando debates sobre a necessidade de otimizar os fluxos internos e, inclusive, de contratar um técnico especializado para apoiar as organizações nesse processo.

Finalmente, a articulação e fiscalização dos Conselhos Tutelares mostrou-se uma frente de atuação igualmente complexa e fundamental. As atas registram uma gama variada de debates, que vão desde questões estruturais, como a adequação física das sedes e a necessidade de unificar o regimento interno, até a apuração de denúncias sobre a conduta de conselheiros. Nesses casos, o CMDCA exerceu ativamente sua função correcional, analisando múltiplos processos, arquivando alguns e encaminhando outros para a abertura de sindicâncias, reafirmando seu

papel de zelar pela qualidade e pela ética na atuação dos conselheiros tutelares, que são a linha de frente na garantia de direitos.

Especificamente referindo-se à 2025, as atas do CMDCA revelam um conselho em um momento de intensa reflexão sobre suas próprias práticas e de confronto direto com os desafios estruturais da gestão pública. As discussões transcendem a rotina administrativa e expõem as tensões inerentes ao exercício do controle social, fornecendo um retrato fiel das dificuldades que justificam a presente pesquisa. Três grandes eixos de conflito e deliberação se destacam: a luta pela incidência orçamentária, a crise na política de acolhimento e um profundo questionamento sobre a própria governança interna do conselho.

4.3.1 A Luta pela Incidência Orçamentária: da Solicitação ao Conflito

A dificuldade em influenciar o orçamento, um dos eixos centrais desta dissertação, materializa-se de forma explícita nas atas. A discussão sobre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) evidencia a frustração dos conselheiros com a falta de proatividade do Poder Executivo.

Em reuniões ordinárias, a presidência do conselho relatou a ineficácia no fluxo do planejamento orçamentário municipal. Embora o trâmite correto exija que o CMDCA aprove e encaminhe as prioridades previamente para inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, posteriormente, no Plano Plurianual (PPA), o conselho constatou formalmente que a gestão falha nesse fluxo e que Maringá 'está sem um PPA Criança' estruturado (Maringá, 2024j).

A ausência desse processo de deliberação prévia agravou-se ao ponto de o colegiado denunciar que as secretarias municipais se eximem de enviar propostas orçamentárias detalhadas para a área, ressaltando que 'já faz anos seguidos que não há diretrizes voltado à criança e adolescente' (MARINGÁ, 2025c), o que acaba transformando a participação e o crivo do controle social em uma mera formalidade esvaziada de poder decisório prévio.

A discussão avança para a necessidade de instituir o "orçamento criança", uma luta que, segundo o relato, é encampada por diversas entidades em âmbito

nacional. Essa dificuldade confirma a percepção, já apontada na pesquisa, de que a participação do poder público no monitoramento do orçamento da criança é frágil, tratando o controle social como um rito a ser cumprido posteriormente, e não como parte integrante do planejamento.

4.3.2 A Crise no Acolhimento e a Reação do Controle Social

A crise no sistema de acolhimento, já apontada como um tema central, ganha contornos dramáticos nos debates do conselho em 2025, com foco especial na precarização e nas irregularidades dos abrigos municipais. O ápice dessa mobilização ocorre quando a plenária recebe ofícios do Conselho Tutelar relatando graves falhas no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes do município (Maringá, 2025b).

A discussão revela a proatividade do conselho, que delibera por cobrar formalmente da Secretaria de Assistência Social (SAS) e da 3ª Promotoria de Justiça as providências tomadas frente às denúncias, exigindo a apresentação de um plano de ação e a instauração imediata de uma comissão de acolhimento no prazo improrrogável de 15 dias (MARINGÁ, 2025b).

A situação se mostrou tão alarmante que conselheiros relataram a falta de autoridade institucional nos espaços, permitindo que adolescentes evadissem dos abrigos municipais a qualquer momento e sem controle (Maringá, 2025c).

A crise culminou em uma intervenção extrema, momento em que o CMDCA aprovou uma Resolução declarando a inadequação absoluta do prédio utilizado pelo Abrigo Provisório Infantil (com crianças evadindo e depredando o local) e exigiu a entrega de um plano emergencial pela gestão em um prazo máximo de 48 horas (Maringá, 2025d).

Estes episódios ilustram perfeitamente o papel do CMDCA, a partir das denúncias e das falhas da gestão, o conselho exerce sua função fiscalizadora e propositiva, utilizando seus instrumentos normativos e articulação com o Ministério Público para não apenas apontar o problema, mas induzir ativamente a uma solução e a um replanejamento emergencial da política pública.

4.3.3 A Governança Interna em Questão: o Conflito entre a "Tradição" e a "Legalidade"

Uma das séries de debates mais reveladoras encontradas nas atas trata da crise de representatividade e paridade do próprio conselho, bem como da adequação normativa das entidades. As reuniões convocadas para tratar do tema expõem a necessidade premente de alinhar a estrutura do colegiado às legislações superiores, fato evidenciado nas deliberações exclusivas para adequar a representação não-governamental às resoluções do CONANDA (Maringá, 2024f) e no reconhecimento oficial de que falhas em decretos anteriores haviam prejudicado a paridade do Conselho (Maringá, 2022g).

A discussão revela a complexidade do controle social na prática, marcada por uma tensão entre a exigência de legalidade estrita e a realidade estrutural dos atores sociais. De um lado, as atas demonstram a atuação rigorosa da Comissão de Monitoramento, que frequentemente reprova ou suspende cadastros de entidades históricas devido a pendências burocráticas e falhas na documentação exigida (Maringá, 2025b). De outro lado, o colegiado é constantemente instado a lidar com crises estruturais muito mais urgentes, como as graves violações de direitos ocorridas na rede de abrigos municipais (Maringá, 2025d).

É nesse cenário de sobrecarga normativa que a necessidade de capacitação, produto final desta dissertação, se torna mais evidente. O conselho registra formalmente, e de forma reiterada, a ausência de suporte técnico adequado, cobrando da gestão municipal a contratação urgente de uma assessoria técnica especializada. Os conselheiros argumentam que uma equipe focada em planejamento é essencial para organizar as questões administrativas e auxiliar na compreensão da complexidade das normativas que se cruzam no colegiado (Maringá, 2025b; Maringá, 2025c). As dificuldades enfrentadas pelas entidades na utilização do sistema municipal (SEI) e na adequação aos trâmites burocráticos chegaram a gerar propostas no conselho para a contratação de um funcionário focado exclusivamente em orientar as organizações, evitando que a burocracia se tornasse um fator de exclusão daqueles que prestam serviços essenciais (Maringá, 2024d).

Esses eventos demonstram, de forma inequívoca, que o CMDCA de Maringá vivenciou uma crise, mas, em contraponto, participa de um momento crucial de amadurecimento institucional. A tensão entre a adequação às normas e o reconhecimento do histórico dos atores sociais, somada à percepção explícita da falta de preparo técnico para lidar com tamanha complexidade, criou um ambiente de instabilidade que prejudicou significativamente a aplicação do formulário proposto nesta pesquisa, razão pela qual se abandonou tal premissa metodológica.

Este cenário, contudo, valida com ainda mais força a hipótese central deste trabalho: a capacitação não é um acessório, mas uma condição fundamental para a efetividade e a legitimidade do controle social. Tal necessidade é tão manifesta que a urgência de uma qualificação técnica contínua para os conselheiros de direitos e tutelares foi debatida e aprovada como deliberação em reuniões analisadas (Maringá, 2024g), confirmando que a proposta formativa aqui desenvolvida responde a uma demanda real e reconhecida pelo próprio conselho.

Considerando o horizonte temporal analisado, torna-se imperativo sistematizar a cronologia dos eventos registrados nas atas. A análise do corpus documental do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) evidencia um ciclo de gestão caracterizado por tensionamentos institucionais, fragilidades na rede de acolhimento e uma acentuada judicialização das políticas públicas locais.

- **O Biênio 2022: Estruturação e Crises de Infraestrutura:**

O ano de 2022 iniciou-se com o esforço de implementação do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI), voltado ao atendimento socioeducativo. Contudo, este período foi caracterizado por conflitos de competência técnica entre o Conselho e a Secretaria de Assistência Social, especialmente após a criação da SECRIANÇA. No campo político-normativo, o CMDCA manifestou resistência institucional frente à Medida Provisória nº 1.116/2022, que alterava as diretrizes do programa Jovem Aprendiz.

O primeiro semestre de 2022 foi encerrado sob grave crise no sistema de acolhimento, com relatórios técnicos apontando superlotação e violência no Abrigo

Provisório Infantil, o que demandou a intervenção do Ministério Público. No segundo semestre, os debates voltaram-se à gestão do Fundo da Infância e Adolescência (FIA) e à dimensão ética das propostas educativas, destacando-se a polêmica sobre a inclusão de conteúdos de viés religioso em programas de aprendizagem, além de denúncias de insegurança patrimonial nos Conselhos Tutelares.

- **O Exercício de 2024: Gestão de Fundos e Resistência Ideológica**

Após um período de transição, as atividades registradas em 2024 demonstram uma forte preocupação com a autonomia dos Conselhos Tutelares e a prestação de contas. O colegiado rejeitou a proposta de unificação física das unidades e focou na execução orçamentária dos programas financiados pelo FIA, como a Viradinha Cultural e a Feira Literária (FLIM).

No plano político-legislativo, o CMDCA assumiu um papel de protagonismo ao expedir nota de repúdio contra o Projeto de Lei municipal 16719/2023, sob o argumento de que a norma promovia a censura prévia de manifestações artísticas. O final de 2024 foi marcado pela paralisia legislativa da Lei do Conselho em virtude do pleito eleitoral, embora tenha havido avanço na revisão do Plano Decenal SIMASE, com vigência estendida até 2026.

- **O Primeiro Semestre de 2025: Fiscalização e Colapso no Acolhimento**

Os registros de 2025 apontam para um endurecimento nos mecanismos de controle social e na fiscalização das condutas dos conselheiros tutelares. O período foi marcado por uma escalada na tensão entre o Conselho e o Poder Executivo Municipal, materializada na advertência do Ministério Público sobre o risco de improbidade administrativa por ausência de dotação orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A culminância desta crise institucional ocorreu em maio de 2025, com a aprovação de uma "Resolução de Inadequação" pelo CMDCA. Este documento formalizou o estado de precariedade do Abrigo Provisório Infantil, caracterizado por evasões e danos estruturais, exigindo medidas emergenciais imediatas para a

manutenção da proteção integral garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Por fim, a síntese dos achados extraídos das atas é apresentada no quadro abaixo, visando conferir maior robustez empírica à análise e sistematizar as evidências discutidas ao longo desta seção.

Quadro 02. Síntese dos achados extraídos das atas

| Tópico | Síntese |
|---|--|
| 1. Aprovação de Projetos e Repasses de Fundo (FIA/FMDCA) | É a pauta que mais consome tempo nas plenárias. O CMDCA analisa continuamente planos de trabalho, prorrogações e prestações de contas de projetos financiados pelo Fundo da Infância. Destacam-se repasses para a profissionalização/aprendizagem (Lins de Vasconcellos, Lar Escola), saúde e deficiência (APAE, São Rafael, Liga Álvaro Bahia) e eventos culturais (Viradinha Cultural, FLIM). O conselho é rigoroso com o cumprimento de prazos, retenção dos 20% para o fundo e tetos de repasse. |
| 2. Condições Críticas e Irregularidades nos Abrigos Municipais | Trata-se de uma crise crônica relatada de 2022 a 2025. O Conselho relata repetidamente que os abrigos sofrem com falta de servidores, educadores não capacitados adequadamente, falhas de segurança e estrutura física precária. As discussões escalam de ofícios para o Ministério Público em 2022 até uma "Resolução de Inadequação" extrema em maio de 2025, atestando que o atual Abrigo Infantil não tem condições de funcionar. |
| 3. Funcionamento e Conduta dos Conselhos Tutelares | O tema surge sob duas óticas: estrutural e disciplinar. Estruturalmente, debateu-se muito a falta de segurança nos conselhos (furtos de equipamentos) e uma tentativa de unificar três polos em um só prédio, o que foi rejeitado por conflitos internos. Disciplinarmente, houve um salto no número de denúncias (Via 156) sobre a conduta de conselheiros tutelares em 2024/2025, forçando o CMDCA a criar um núcleo de apuração, abrir sindicâncias e cobrar urgência em planos de capacitação contínua e protocolos de atendimento unificados. |

| Tópico | Síntese |
|--|---|
| <p>4. Gestão de Orçamento (LDO, LOA, PPA) e Políticas Públicas</p> | <p>Revela um constante embate entre o CMDCA e a Gestão Municipal. O Conselho cobra frequentemente a elaboração de um "Orçamento Criança (OCA)" real, inserido ativamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA). A resistência do Executivo em tratar o tema como "prioridade absoluta" levou o Ministério Público a intervir em 2025, alertando sobre risco de processos por improbidade administrativa contra a prefeitura por omissão orçamentária.</p> |
| <p>5. Inscrição, Cadastro e Fiscalização de Organizações (OSCs)</p> | <p>A Comissão de Monitoramento atua como uma barreira rígida. Há um volume imenso de entidades com documentações reprovadas ou aprovadas "com ressalvas" devido a burocracias: alvarás vencidos, falta de licença dos bombeiros/sanitária, ausência de profissionais de referência (psicólogos/assistentes sociais) e Planos Político-Pedagógicos falhos. O CMDCA debate a dificuldade das OSCs com o sistema SEI e sugere contratar servidores exclusivos para auxiliar as entidades nesses trâmites, visando não paralisar atendimentos essenciais.</p> |

5 PRODUTOS: ESTRATÉGIAS PARA A PRIORIDADE ABSOLUTA

Considerando o exposto até o momento e a relevância do papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas, bem como os desafios identificados no acompanhamento do orçamento, torna-se imprescindível o desenvolvimento de um programa de capacitação técnica específico para seus membros. A necessidade de tal iniciativa, embora observada na realidade local, ecoa um diagnóstico amplamente consolidado na literatura recente sobre as fragilidades das instituições participativas no Brasil. Pesquisas demonstram que, apesar do avançado desenho institucional, muitos conselhos enfrentam obstáculos que limitam sua efetividade, especialmente no que tange à complexidade técnica de suas atribuições.

Essa assimetria de informação é um dos entraves mais citados para o pleno exercício do controle social. A linguagem árida e técnica das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) funciona como uma barreira que afasta os conselheiros não especializados, minando sua confiança para questionar, propor e fiscalizar. A legitimidade da representação da sociedade civil depende de uma articulação que vai além da presença nas reuniões, mas que é dificultada pela própria rotina do conselho. O conhecimento técnico, nesse contexto, não é apenas um diferencial, mas uma condição para a sobrevivência política do conselheiro enquanto agente de mudança.

Diante desse cenário, a capacitação contínua emerge na literatura como uma estratégia indispensável para a qualificação da democracia participativa. Não se trata de uma solução pontual, mas de um investimento estruturante no fortalecimento da governança democrática. Como defendem Faria e Gomes, a formação é o caminho para equalizar, ao menos em parte, as disparidades de poder dentro dos conselhos:

Diante das barreiras técnicas e das assimetrias de poder presentes nos conselhos, a capacitação contínua dos conselheiros, em especial os da sociedade civil, emerge como uma condição indispensável para a qualificação da participação. A formação em temas como planejamento, legislação e, crucialmente, orçamento público, não é um custo, mas um investimento no fortalecimento da governança local. É por meio dela que os

representantes cidadãos adquirem as ferramentas para traduzir o controle social de um ideal abstrato em uma prática de fiscalização concreta e efetiva. (FARIA; GOMES, 2023, p. 112)

A iniciativa proposta nesta dissertação alinha-se, portanto, a essa perspectiva. Ela visa fortalecer a atuação do Conselho, promovendo a compreensão aprofundada dos processos orçamentários, das fontes de receita e da destinação dos recursos, bem como incentivando a articulação institucional e o controle social efetivo. A capacitação foi elaborada a partir da análise dos principais entraves enfrentados pelos conselheiros, com ênfase em aspectos técnicos e práticos. Por meio de módulos estruturados, a formação pretende proporcionar aos participantes as ferramentas necessárias para um acompanhamento mais qualificado do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), contribuindo para a transparência, a participação qualificada e a melhoria das políticas públicas municipais destinadas a este público prioritário.

5.1 PLANO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA PARA CONSELHEIROS

A análise documental das atas do CMDCA, apresentada no capítulo anterior, revelou um conselho engajado, mas que enfrenta desafios estruturais em sua governança, na sua capacidade de incidência orçamentária e na qualificação técnica de seus membros. A necessidade de formação tornou-se evidente não apenas como uma conclusão da pesquisa, mas como uma demanda explícita dos próprios conselheiros, que admitiram a "falta de qualificação para todos" diante da "complexidade de normas que se cruzam". Diante deste diagnóstico, a presente proposta de capacitação foi desenhada para responder diretamente às lacunas identificadas, oferecendo as ferramentas necessárias para transformar o controle social de um ideal em uma prática concreta e eficaz.

No entanto, desafios e fragilidades, observados na realidade local e em Atas de Reuniões Plenárias, refletem um diagnóstico consolidado na literatura sobre as instituições participativas no Brasil (Avritzer, 2008). Apesar de um avançado desenho institucional, muitos conselhos enfrentam obstáculos que limitam sua atuação. Por exemplo, uma pesquisa de Silva (2024) com gestores de OSCs atuantes em conselhos em Maringá revelou que a grande maioria (77,3%) defende a exigência de formação técnica para a participação nesses conselhos.

A capacitação proposta foi, portanto, elaborada a partir da análise desses entraves. O objetivo geral é aprimorar a compreensão e o monitoramento do orçamento público direcionado às políticas para crianças e adolescentes, fortalecendo a participação social, a transparência e o controle institucional. Para tanto, a metodologia a ser utilizada contempla aulas expositivas dialogadas, estudos de casos práticos, oficinas de análise orçamentária e grupos de discussão, com materiais didáticos específicos, em formato que favoreça a participação ativa e a aplicação imediata dos conhecimentos adquiridos. Com base nesse diagnóstico, a capacitação foi estruturada em seis eixos sequenciais, que partem dos fundamentos políticos para, então, aprofundar nos instrumentos técnicos.

Eixo 1: Direitos da Criança e do Adolescente e o Estado Democrático de Direito

A construção deste módulo justifica-se pela análise das atas, que, ao revelarem os debates sobre os limites e as competências do conselho, demonstram a necessidade de alicerçar a prática dos conselheiros nos princípios legais e filosóficos que legitimam sua atuação.

Por essa razão, a capacitação se inicia por este alicerce conceitual, pois a atuação em um conselho de direitos pressupõe a compreensão do arcabouço que o sustenta. Este módulo abordará a Doutrina da Proteção Integral, o princípio da Prioridade Absoluta e os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contextualizando-os no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Eixo 2: O Papel dos Conselhos na Governança Pública

Este eixo responde diretamente à crise de governança interna observada no CMDCA, conforme verificado na análise documental do Capítulo 4. A tensão entre o 'direito costumeiro' e a legalidade estrita evidencia a urgência em aprofundar a compreensão sobre as atribuições formais do colegiado.

Essa necessidade se torna ainda mais evidente ao se considerar que muitos conselheiros, especialmente os iniciantes, desconhecem a extensão de sua

responsabilidade e poder. Gimenes (2021, p. 171), a partir de sua vivência em campo, relata que:

[...] na primeira participação em conselho o novo conselheiro não tem dimensão do tamanho de sua responsabilidade, do poder que lhe é atribuído, do quanto pode influenciar decisões abrangentes que se tornarão políticas públicas e terão impacto na vida de muitas pessoas. Essa consciência se constrói com o tempo, com a participação em discussões de temas polêmicos [...]. (Gimenes, 2021, p. 171)

Este eixo, portanto, enfoca o papel do CMDCA na gestão orçamentária, suas atribuições legais e práticas, as estratégias para promover a articulação entre o poder público e a sociedade civil, e o desenvolvimento do protagonismo e responsabilidade social dos conselheiros.

Eixo 3: Fundamentos do Orçamento Público

A pertinência deste módulo técnico é justificada pela frustração explícita dos conselheiros com o ciclo orçamentário, registrada em ata. A dificuldade em dialogar com o Poder Executivo sobre PPA, LDO e LOA demonstra que a barreira da linguagem técnica é um obstáculo concreto ao exercício do controle social.

A abordagem dos temas técnicos é, portanto, propositalmente sequencial: após a compreensão dos fundamentos políticos ("o porquê") e institucionais ("o para quê"), a capacitação avança para as ferramentas orçamentárias. Este eixo aborda conceitos básicos do orçamento, seu ciclo (PPA, LDO e LOA) e a legislação aplicável, enfrentando a barreira que a linguagem técnica representa. Como adverte a literatura, o ciclo orçamentário é regido por uma complexa teia de normas, prazos e jargões técnicos (Giacomoni, 2012), dificuldade também observada por Gimenes (2021, p. 168) em sua pesquisa de campo:

[...] um conselheiro solicitou que os membros mais antigos do conselho utilizassem uma linguagem menos técnica ao se manifestar nas reuniões, a fim de possibilitar que os novos membros entendessem de que se tratava suas falas. Ali percebi os apontamentos teóricos sobre os quais discorro como limitações de espaços de participação institucional materializados [...]. (Gimenes, 2011, p. 168)

Eixo 4: Fontes de Receita e Destinação de Recursos

A necessidade deste módulo é corroborada pelos debates registrados em ata sobre a gestão e a aplicação de recursos, em especial os do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA). A análise documental revela que a capacidade de deliberar sobre a destinação de verbas e de compreender a origem das receitas é central para a autonomia e a efetividade do conselho.

Este eixo, portanto, aprofunda a análise das finanças municipais, tratando das principais fontes de receita do município, da classificação das receitas e despesas e dos critérios legais para a vinculação e destinação de recursos para a infância e adolescência, incluindo a gestão do Fundo Municipal (FIA).

Eixo 5: Orçamento Criança: Planejamento, Execução e Monitoramento

A criação deste módulo alinha-se à luta recorrente do conselho, documentada nas atas, pela instituição do 'orçamento criança' como uma ferramenta efetiva de planejamento e controle, superando a mera formalidade no acompanhamento das políticas públicas.

Para tanto, este módulo explora o conceito e a relevância do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), os instrumentos e indicadores para o acompanhamento sistemático da execução orçamentária, bem como as práticas de prestação de contas e transparência. O domínio desses temas é o que permite ao conselheiro superar a "dificuldade em 'ver' decisão se tornar política 'real'", um dos principais desafios apontados na pesquisa de Silva (2024).

Eixo 6: Capacitação Continuada e Estratégias de Incidência Política

Este eixo final visa instrumentalizar os conselheiros para a ação estratégica, uma necessidade que se tornou clara na análise das atas, que mostram a transição do CMDCA de uma postura reativa para uma de incidência política ativa, como no acionamento do Ministério Público para garantir a correta instrução do processo orçamentário.

O módulo, portanto, destaca a necessidade de formação permanente e visa ao desenvolvimento de habilidades para análise crítica e tomada de decisão, bem como à importância da construção de estratégias coletivas para fortalecer a incidência do conselho no ciclo orçamentário. Em última instância, busca-se instrumentalizar os conselheiros para a prática da incidência política (*advocacy*), definida como a capacidade de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas de forma estratégica e informada (ABRINQ, 2019).

5.1.1 Plano de Formação - Curso de Capacitação para Conselheiros de Direitos.

1. Identificação

O presente plano detalha o Curso de Capacitação Continuada para Conselheiros de Direitos, uma proposta desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá (UEM), em parceria com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Maringá.

A formação, conduzida pelo pesquisador Eduardo Antonio da Silva, é destinada aos conselheiros titulares e suplentes do CMDCA, tanto representantes governamentais quanto da sociedade civil. A carga horária total é de 48 horas, distribuídas em seis encontros de 8 horas. O curso intitula-se "**Conselho de Direitos: Ferramentas para a Efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente em Maringá**".

2. Objetivos

2.2 Objetivo Geral:

O objetivo geral da capacitação é qualificar os conselheiros do CMDCA de Maringá para a compreensão crítica e o monitoramento qualificado do ciclo orçamentário municipal, instrumentalizando-os com ferramentas conceituais e práticas para exercerem a incidência política (*advocacy*) e o controle social de forma eficaz, visando à garantia do princípio da prioridade absoluta no orçamento público.

2.3 Objetivos Específicos:

Para alcançar este propósito, foram delineados os seguintes objetivos específicos, ao final dos quais os conselheiros deverão ser capazes de:

1. Contextualizar a Doutrina da Proteção Integral e o princípio da Prioridade Absoluta como fundamentos da sua atuação.
2. Identificar com precisão as atribuições legais e a responsabilidade do CMDCA na governança pública.
3. Desmistificar a terminologia técnica do ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA).
4. Analisar as fontes de receita do município e os mecanismos de gestão do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA).
5. Aplicar a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) para monitorar a execução orçamentária.
6. Desenvolver um plano de incidência política (*advocacy*) para influenciar o processo orçamentário.

3. Conteúdo Programático

O conteúdo foi estruturado em seis eixos para garantir uma progressão lógica do conceitual ao prático.

- Eixo 1: Direitos da Criança e do Adolescente e o Estado Democrático de Direito.
- Eixo 2: O Papel dos Conselhos na Governança Pública.
- Eixo 3: Fundamentos do Orçamento Público.
- Eixo 4: Fontes de Receita e Destinação de Recursos.
- Eixo 5: Orçamento Criança: Planejamento, Execução e Monitoramento.
- Eixo 6: Capacitação Continuada e Estratégias de Incidência Política.

4. Metodologia e Cronograma Detalhado

A metodologia articula exposições teóricas com atividades práticas e dialogadas, valorizando a experiência dos conselheiros e promovendo a construção coletiva do conhecimento. A capacitação conforme slides, incluídos no Anexo I.

5. Recursos Didáticos

- Equipamentos: Projetor multimídia, notebook, sistema de som, acesso à internet.
- Materiais de Apoio: Quadro branco, marcadores, post-its.
- Materiais Impressos: *Policy Brief*, cópias da legislação, cópias de páginas da LOA, Roteiro de Análise de Projetos do FIA, Cartilha Abrinq “De Olho no Orçamento”, slides, questionários de avaliação e certificados.

6. Avaliação da Aprendizagem e da Capacitação

Serão desenvolvidas atividades de natureza prática, sem a aplicação de provas ou instrumentos avaliativos formais. O objetivo central consiste em estimular a reflexão qualificada e o pensamento crítico dos participantes, a partir das discussões realizadas ao longo dos encontros.

7. Referências Bibliográficas de Apoio

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FUNDAÇÃO ABRINQ; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **De Olho no Orçamento Criança**. São Paulo: Fundação Abrinq, 2018. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.
- MARINGÁ. Lei Orgânica do Município de Maringá.

8. Observações Complementares

Os slides da capacitação foram incluídos nos anexos deste trabalho (ANEXO I). Recomenda-se que esta capacitação seja o módulo inicial de um programa de formação continuada, com encontros periódicos para aprofundamento de temas e

acompanhamento das ações de incidência planejadas.

Visando subsidiar a aplicação pedagógica deste plano e conferir suporte visual às exposições dialogadas previstas no cronograma, desenvolveu-se material didático de apoio em formato de apresentação eletrônica. A estrutura conceitual, o roteiro visual e o conteúdo programático ilustrado de cada módulo curricular encontram-se disponíveis para consulta no ANEXO I deste trabalho.

5.2 PROPOSTA NORMATIVA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OCA EM MARINGÁ

A pesquisa acadêmica, especialmente no campo das ciências sociais, encontra seu maior valor quando transcende a análise diagnóstica e se propõe a oferecer contribuições concretas para o aprimoramento da realidade social. Ao longo desta dissertação, demonstrou-se a complexa arquitetura legal que rege os direitos da criança e do adolescente, bem como os desafios práticos enfrentados pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos, em especial no que tange ao controle sobre o orçamento público. A análise revelou uma lacuna crítica que, embora observada em Maringá, reflete um problema estrutural do federalismo fiscal brasileiro: a ausência de uma legislação que regulamente e dê transparência à "destinação privilegiada de recursos públicos", conforme manda o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A literatura especializada recente, notadamente no campo do Direito Financeiro, tem apontado para a urgência de superar a dependência de metodologias esparsas e voluntaristas, como as propostas por organizações da sociedade civil. Embora louváveis, essas iniciativas não possuem a força cogente da lei para obrigar o gestor público a dar visibilidade aos investimentos na infância. Bazzo, Veiga e Conti, em artigo seminal sobre o tema, defendem que a efetivação do princípio da prioridade absoluta no orçamento não pode mais ser adiada:

(...) o que se defende no presente texto é a necessidade de elaboração de lei complementar apta a regulamentar o importante artigo 227 no âmbito orçamentário, a fim de assegurar a devida aplicação e destinação privilegiada do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança Adolescente. (Bazzo; Veiga; Conti, 2024, p. 9).

A complexidade do financiamento das políticas para a infância, marcada pela intersectorialidade e pela pulverização de recursos em diversas secretarias, torna a mera análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) uma tarefa desafiadora e, muitas vezes, infrutífera para o controle social.

A ausência de uma rubrica orçamentária unificada e de demonstrativos específicos impede que se responda à pergunta fundamental: quanto o município realmente investe em suas crianças e adolescentes? É essa a problemática que Bazzo, Veiga e Conti (2024) identificam como um entrave à transparência e à accountability. Diante desse diagnóstico, e como forma de traduzir os achados da pesquisa em uma ferramenta de transformação, este capítulo apresenta uma contribuição de natureza técnica e política: a minuta de um Projeto de Lei Municipal para a institucionalização e regulamentação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) em Maringá.

A proposta que se segue, embora de âmbito municipal, dialoga diretamente com a proposição de lei complementar federal defendida pelos autores, buscando ser uma iniciativa pioneira que aplica, em escala local, os princípios de gestão e transparência necessários. O objetivo é criar um marco normativo que obrigue a administração pública a adotar uma metodologia clara para a apuração do OCA, a dar publicidade a esses dados de forma acessível e a fortalecer a capacidade de atuação do CMDCA, transformando-o em um verdadeiro guardião da prioridade absoluta no orçamento. Acredita-se que "rastrear o orçamento também é proteger direitos" (BAZZO; VEIGA; CONTI, 2024, p. 25) e, nesse sentido, a presente proposta visa a oferecer ao município de Maringá um instrumento robusto para a efetivação da governança democrática.

O presente Projeto de Lei atende a uma demanda contemporânea da gestão pública e do controle social: a de transformar o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente em uma política fiscal e orçamentária clara, mensurável e transparente. A metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) já demonstrou ser uma ferramenta eficaz para dar visibilidade aos investimentos e para qualificar o debate sobre a alocação de recursos.

A institucionalização desta metodologia por meio de lei municipal eleva a prática a um novo patamar, criando um dever para a administração pública e um direito para a sociedade. Ao obrigar a publicação regular do OCA e ao designar o CMDCA como seu principal fiscalizador, esta lei fortalece a governança democrática e dota os conselheiros de um instrumento poderoso para o exercício de seu mandato. Para um município como Maringá, a aprovação desta lei representará um avanço significativo em termos de transparência e de compromisso com a efetivação dos direitos de suas crianças e adolescentes.

5.2.1 Minuta do Projeto de Lei Municipal

PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº [inserir número]/2025

Súmula: Institui e regulamenta a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no âmbito do Município de Maringá e dá outras providências.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituído no âmbito do Município de Maringá o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), como instrumento de planejamento, gestão, monitoramento e transparência dos recursos públicos destinados à garantia dos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o princípio da prioridade absoluta, estabelecido no Art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Art. 2º O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) consiste na identificação, consolidação e análise de todas as dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e executadas pelo Poder Executivo, que se destinem, direta ou indiretamente, à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 3º São objetivos desta Lei: I - Dar visibilidade e transparência ao montante de recursos públicos aplicados em políticas para a infância e adolescência; II - Qualificar o controle social exercido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e pela sociedade civil sobre o ciclo orçamentário; III -

Subsidiar o planejamento e a tomada de decisão dos gestores públicos, visando à eficiência, eficácia e efetividade do gasto social; IV - Fortalecer a articulação intersetorial das políticas públicas que impactam a vida de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO II DA METODOLOGIA E ESTRUTURA DO OCA

Art. 4º O Poder Executivo, por meio de sua Secretaria de Fazenda e de Planejamento, em colaboração com as demais secretarias, deverá elaborar e publicar, anualmente, o demonstrativo consolidado do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

§ 1º O demonstrativo do OCA deverá ser parte integrante e anexa da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) publicados bimestralmente.

§ 2º A metodologia de apuração do OCA seguirá as diretrizes de metodologias consolidadas em âmbito nacional, admitidas adaptações que visem ao seu aprimoramento, desde que aprovadas pelo CMDCA.

Art. 5º As ações e despesas que compõem o OCA serão classificadas em duas categorias, para fins de análise e consolidação: I - **OCA Exclusivo (OCA-Ex)**: Agrupamento de ações e despesas voltadas diretamente para a promoção da qualidade de vida de crianças e adolescentes. II - **OCA Não Exclusivo (OCA-NEx)**: Agrupamento de ações e despesas dirigidas à promoção e melhoria das condições de vida das famílias, que beneficiam indiretamente o desenvolvimento e a proteção da criança e do adolescente.

Art. 6º Para fins de apuração, o OCA será estruturado nos seguintes eixos temáticos, que consolidarão as ações e despesas conforme suas respectivas áreas de atuação:

I - **Eixo Saúde**: Abrangerá as ações de promoção da saúde, saneamento, habitação e meio ambiente, incluindo, mas não se limitando a: combate à mortalidade infantil e materna, promoção da saúde, controle de doenças, saneamento básico, habitação de interesse social e atividades administrativas da área.

II - **Eixo Educação:** Abrangerá as ações de promoção da educação, da cultura, do lazer e do esporte, incluindo, mas não se limitando à: educação infantil (creches e pré-escolas), ensino fundamental, educação especial, alimentação e transporte escolar, difusão cultural, desporto comunitário e atividades administrativas correlatas.

III - **Eixo Assistência Social e Direitos de Cidadania:** Abrangerá as ações de promoção de direitos, proteção e assistência social, incluindo, mas não se limitando a: serviços do Sistema de Garantia de Direitos, combate à exploração sexual e ao trabalho infantil, medidas socioeducativas, assistência comunitária, programas de inclusão social e transferência de renda, e atividades administrativas do setor.

Art. 7º Para fins de consolidação do OCA Total, os valores apurados no OCA Não Exclusivo (OCA-NEEx) deverão ser ajustados por um índice de proporcionalidade, que representa a participação da população de 0 a 18 anos na população total do Município.

§ 1º O índice de proporcionalidade será calculado anualmente com base nos dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de outro órgão oficial de pesquisa demográfica.

§ 2º O OCA Total será a soma dos valores integrais do OCA Exclusivo com os valores ponderados do OCA Não Exclusivo.

CAPÍTULO III DO CONTROLE SOCIAL E DA TRANSPARÊNCIA

Art. 8º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é a instância central de controle social do Orçamento Criança e Adolescente.

Parágrafo único. Compete ao CMDCA:

I - Acompanhar todo o ciclo orçamentário, desde a elaboração do Plano Plurianual (PPA) até a execução da LOA, com foco nas dotações que compõem o OCA;

II - Validar a metodologia e os resultados do demonstrativo consolidado do OCA elaborado pelo Poder Executivo, podendo solicitar informações e correções;

III - Utilizar os dados do OCA para elaborar análises e recomendações sobre a alocação de recursos e a qualidade do gasto público;

IV - Promover audiências públicas e debates com a sociedade para discutir os resultados do OCA e propor novas prioridades;

V - Fomentar a capacitação contínua de seus membros e da sociedade civil para a análise e o monitoramento do orçamento público.

Art. 9º O Poder Executivo deverá criar um comitê intersetorial, com representantes das secretarias de Fazenda, Planejamento, Educação, Saúde, Assistência Social e outras afins, para auxiliar na apuração e na análise crítica do OCA, garantindo a correta classificação das despesas e a articulação das políticas.

Art. 10. Todos os dados, relatórios e pareceres relativos ao Orçamento Criança e Adolescente (OCA) deverão ser publicados no Portal da Transparência do Município, em formato de dados abertos e com linguagem acessível ao cidadão, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

5.3 *POLICY BRIEF*: “DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM MARINGÁ: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO COMO ESTRATÉGIA PARA EFETIVAR A PRIORIDADE ABSOLUTA”

Um *policy brief* é um documento analítico e enxuto, pautado por questões do cotidiano da gestão, redigido em linguagem clara, objetiva e acessível. Seu público-alvo prioritário são os tomadores de decisão, como formuladores de políticas e gestores públicos (IPEA; CNPQ). Diferente de uma simples peça de opinião ou manifesto, ele consiste em uma discussão focada que traduz conhecimentos e sólidas evidências científicas em informações práticas, mantendo a objetividade analítica do pesquisador (WONG et al., 2017). Por meio da apresentação de sínteses de pesquisas e diagnósticos sobre problemas pontuais, o documento visa enriquecer o debate público na formulação de políticas (CNPQ), culminando em sua seção central, que é dedicada à oferta de propostas de ações específicas, viáveis e diretamente relacionadas às evidências discutidas (IPEA; WONG et al., 2017). Em suma, atua como uma ferramenta estratégica de comunicação que conecta o rigor metodológico da pesquisa científica à necessidade urgente de solucionar os desafios práticos da administração pública.

Tendo isso em vista, a inclusão de um *policy brief* como produto final desta pesquisa transcende o cumprimento de uma exigência acadêmica, configurando-se como uma ferramenta estratégica para a divulgação científica e a incidência política. A pesquisa acadêmica tradicional muitas vezes utiliza uma linguagem ou um formato que não se adequa ao tempo e às necessidades da gestão pública, e este documento preenche exatamente essa lacuna ao traduzir o conhecimento científico aqui obtido em um material de aplicação prática. Ao invés de manter os achados restritos aos muros da universidade, o produto aplicará os dados e evidências levantados diretamente nas questões reais enfrentadas na formulação de políticas. Mais do que informar, o *policy brief* pauta-se por impulsionar um movimento intencional e proposital dentro do escopo governamental (WONG et al., 2017). A força da incidência política é demonstrada na apresentação de propostas de ações específicas e exequíveis conectadas ao diagnóstico apresentado. Dessa forma, a elaboração deste documento garante que a presente pesquisa estabeleça

comunicação direta com quem efetivamente detém o poder de decisão, transformando a produção de conhecimento acadêmico em impacto social e político concreto.

5.3.1 Estrutura do *Policy Brief*



Direitos da Criança e do Adolescente em Maringá: transparência, participação e controle social do orçamento como fundamentos de uma proposta formativa e de estruturação normativa

Baseado na dissertação: *Eduardo Antonio da Silva*

Orientação: *Prof. André Luís de Castro*

Público-alvo: Executivo Municipal, Câmara Municipal, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), rede Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), Sociedade Civil, Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e Gestores Públicos em Geral.

“A assimetria de informação e a complexidade técnica inerentes ao ciclo orçamentário limitam a transparência, a participação e o controle social sobre a efetivação dos direitos da criança e do adolescente em Maringá-PR.”

Há um hiato entre a garantia jurídica dos direitos de crianças e adolescentes e sua materialização orçamentária em Maringá. Embora existam conselhos e fundos instituídos, o controle social é limitado pelo baixo domínio técnico sobre as peças orçamentárias.

O PROBLEMA PÚBLICO

- **Gestão de Crise vs. Planejamento:** O CMDCA busca atuar, mas as pautas tendem a ser dominadas por “gestões de crise” (ex: problemas emergenciais em abrigos), restando pouco espaço para influência estratégica no orçamento.

- **Déficits de Transparência:** Há barreiras de acesso público a documentos essenciais, site/portal institucional pouco funcional e falhas na publicidade de dados financeiros
- **Lacuna Técnica:** Falta formação técnica aplicada para conselheiros(as) atuarem sobre o ciclo PPA–LDO–LOA e execução, desconhecendo ferramentas como o OCA (Orçamento Criança e Adolescente).

RECOMENDAÇÕES CENTRAIS

1. **Capacitação Continuada (48h):** Implementar curso para conselheiros do CMDCA, com oficinas práticas de leitura do orçamento e estratégia de advocacy.
2. **Institucionalização do OCA:** Instituir por lei o Orçamento Criança e Adolescente em Maringá, com demonstrativo anual anexo à LOA e acompanhamento bimestral.
3. **Governança Intersetorial:** Criar rotina de transparência ativa e um comitê intersetorial para apuração, publicação e validação dos dados do OCA.

Contexto Institucional

O CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) é a instância central de deliberação e controle em Maringá. O conselho opera em articulação com instrumentos de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA) e gere o Fundo Municipal (FIA). A estrutura local conta com a Secretaria da Criança e do Adolescente (SECRANÇA) e uma rede de serviços (acolhimento, CRAS, CREAS).

A análise documental de 23 atas de reuniões (2022-2025) revelou que a pauta é consumida por demandas operacionais, deixando o debate orçamentário estratégico em segundo plano.



Controle Social

Compreendido como a institucionalização da vigilância da sociedade civil sobre o Estado, operando em espaços normais de governança para monitorar políticas públicas.

Doutrina da Proteção Integral

Base normativa (CF/88 e ECA) que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e impõe a prioridade absoluta na destinação de recursos.

Orçamento Público

Transcende a dimensão meramente contábil; é um documento político que expressa escolhas e prioridades governamentais reais.

OCA — Orçamento Criança e Adolescente

Metodologia para rastrear no orçamento público as dotações que garantem direitos de crianças e adolescentes, fortalecendo monitoramento e advocacy*.

“Rastrear o orçamento também é proteger direitos.”

NOTA METODOLÓGICA:

- Abordagem qualitativa com análise documental (23 atas do CMDCA de 2022 a 2025) e revisão normativa. Foco na categorização de eixos como “acolhimento”, “legislação” e “planejamento orçamentário”. Estudo limitado pela impossibilidade de coleta primária (entrevistas) in loco.
- **Advocacy** é o conjunto de ações coordenadas e baseadas em crenças e evidências, realizadas por coalizões de atores, como ONGs, conselhos e movimentos sociais, com o objetivo de influenciar tomadores de decisão. Na literatura, incidência política é frequentemente utilizada como sinônimo de advocacy.

Diagnóstico: Evidências

A análise documental permitiu identificar por que a prioridade absoluta muitas vezes não sai do papel. Os achados revelam um ciclo vicioso de desinformação e baixa incidência.

ACHADOS PRINCIPAIS

▪ **1. Incidência orçamentária bloqueada por barreiras técnicas**

Termos, rotinas e instrumentos (fontes de receita, critérios de alocação, execução, PPA/LDO/LOA) são obstáculos para atuação. Conselheiros relatam dificuldade em entender "onde está o dinheiro".

▪ **2. "Gestão de crise" como regra**

Reuniões absorvidas por colapsos imediatos (ex: de vagas em acolhimento), drenando o tempo político necessário para debater o PPA ou a LOA antes de sua aprovação.

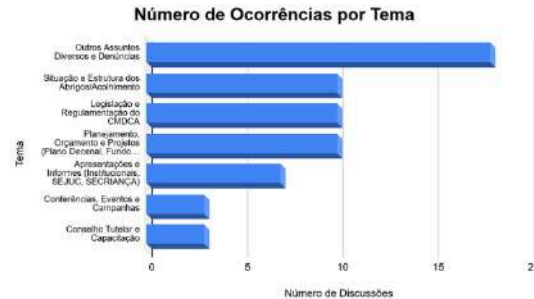
▪ **3. Divórcio entre Controle Social e Planejamento**

Em 2025, o conselho denunciou formalmente o recebimento de "ideias genéricas" do Executivo, sem detalhamento de custos, inviabilizando a análise qualificada das propostas orçamentárias.

▪ **4. Déficit de Transparência Ativa**

Queixas recorrentes sobre a ausência de um portal funcional. Atas, resoluções e relatórios financeiros não estão facilmente disponíveis ao público, enfraquecendo a *accountability*.

ANÁLISE DOCUMENTAL - ATAS



"Como superar o desafio de traduzir o princípio da prioridade absoluta em uma realidade orçamentária tangível no município de Maringá?"

MAPA DO GARGALO



Objetivo

Qualificar os conselheiros do CMDCA de Maringá para a compreensão crítica e o monitoramento qualificado do ciclo orçamentário municipal, instrumentalizando-os para o advocacy e controle social efetivo.

LINHA DO TEMPO DE IMPLEMENTAÇÃO

FASE 1: CURTO PRAZO (0-6 Meses)

"Habilitar e Abrir Dados"

- Execução do **Curso de Capacitação Continuada (48h)** para titulares e suplentes (governo e sociedade civil
- Melhoria imediata do portal da transparência e Portal do CMDCA.

FASE 2: MÉDIO PRAZO (6-24 Meses)

"Institucionalizar o OCA"

- Aprovação do **Projeto de Lei Municipal** que institui o OCA.
- Inclusão do demonstrativo OCA como anexo obrigatório da LOA.
- Criação do Comitê Intersetorial (Fazenda, Governo, Educação, Saúde, Assistência, etc...)

FASE 3: LONGO PRAZO (2 Anos+)

"Rotina e Cultura Institucional"

- Transformação da capacitação em programa permanente para novos conselheiros.
- Uso dos dados do OCA para incidir no próximo PPA (2026-2029).

OS 6 EIXOS DA FORMAÇÃO

1. Direitos da Criança e do Adolescente e o Estado Democrático de Direito;
2. O Papel dos Conselhos na Governança Pública;
3. Fundamentos do Orçamento Público;
4. Fontes de Receita Municipal e Gestão do Fundo para Infância e Adolescência;
5. Metodologia OCA: Planejamento, Execução e Monitoramento; e
6. Estratégias de Incidência Política (Advocacy)



“A capacitação não é um acessório, mas uma condição fundamental para a transparência, a participação e a efetividade do controle social.”

Quem faz o quê?

| Ator | Responsabilidade |
|----------------------|--|
| Executivo | Apuração técnica e publicação do OCA; integração dos dados com LOA, suporte e transparência |
| Conselho de Direitos | Monitoramento do ciclo; validação social dos dados; promoção de audiências públicas; advocacy. |
| Sociedade Civil | Participação qualificada nas audiências; pressão por prioridades baseadas em dados. |

INDICADORES DE MONITORAMENTO

Transparência: Existência de portal funcional atualizado; Publicação anual do Demonstrativo OCA.

Capacitação: % de conselheiros capacitados (meta 100%); N.º de oficinas práticas realizadas.

Controle: N.º de audiências públicas com pauta orçamentária específica e devolutiva.

RISCOS E MITIGAÇÃO

Risco: O conselho permanecer "apagando incêndios".

Mitigação: Estabelecer calendário fixo de agenda orçamentária obrigatória.

Risco: Resistência ou baixa colaboração das secretarias.

Mitigação: Instituição do Comitê Intersetorial via Lei Municipal, tornando o fornecimento de dados obrigatório.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jul. 2006. Seção 1, p. 25.

CHAMADA À AÇÃO

A "prioridade absoluta" deve deixar de ser retórica para se tornar rotina institucional verificável.

Formação Técnica + Dados Abertos (OCA) + Lei Municipal = Direitos Garantidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação foi guiada pelo desafio de analisar de que modo a convergência entre transparência, participação e controle social do orçamento, instrumentalizam o princípio da prioridade absoluta em diretrizes orçamentárias concretas.

Ao longo do percurso, ficou evidente que a transição da Doutrina da Situação Irregular para a da Proteção Integral não foi apenas uma mudança de nome, mas uma ruptura que exige que o orçamento público deixe de ser uma escolha discricionária do prefeito e passe a ser um dever jurídico inescusável.

A discussão articulada em torno da tríade transparência, participação e controle social atua como o alicerce teórico-normativo que fundamenta e legitima as intervenções propostas nesta pesquisa. Nesse contexto, a transparência não é concebida apenas como a publicização passiva de dados governamentais, mas como um pré-requisito técnico para a exigibilidade de direitos. Ela embasa diretamente a propositura do Projeto de Lei para instituir o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) em Maringá, garantindo a visibilidade e a rastreabilidade da alocação de recursos destinados a esse público.

Por sua vez, a participação transcende a mera existência de conselhos de direitos, demandando um engajamento cívico qualificado nas diferentes etapas do ciclo orçamentário. É este pilar que justifica o desenvolvimento do programa de capacitação, instrumento essencial para dotar os conselheiros municipais das competências técnicas necessárias para intervir nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Por fim, o controle social materializa-se como a efetivação da governança, operando como o mecanismo de fiscalização que garante o cumprimento do princípio constitucional da prioridade absoluta. A elaboração do *policy brief* corrobora essa dimensão, ao traduzir evidências complexas em recomendações claras para os tomadores de decisão e para a sociedade civil, assegurando que a participação qualificada e a transparência institucional se convertam em efetiva realidade fiscal no município.

A investigação focou no "gap" entre esse texto constitucional e a capacidade real do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) em influenciar as finanças municipais. O diagnóstico é claro: a complexidade técnica do ciclo de planejamento (PPA, LDO e LOA) e a assimetria de informações funcionam como barreiras invisíveis, mas poderosas, que limitam o pleno exercício do controle social.

A análise das 23 atas do CMDCA de Maringá (2022, 2024 e 2025) revelou um colegiado engajado, mas sufocado pela gestão de crises. O colapso estrutural do sistema de acolhimento institucional e as tensões entre o "direito costumeiro", as entidades históricas e as novas exigências de legalidade demonstram um conselho em um doloroso processo de amadurecimento. Um ponto fundamental validou a hipótese deste trabalho: **a urgência por capacitação não foi uma imposição acadêmica, mas uma demanda explícita e autocrítica dos próprios conselheiros.**

Diante disso, esta pesquisa não se limitou ao diagnóstico. O compromisso aqui foi com a proposição de soluções práticas e imediatas:

- **Plano de Capacitação Formativa Continuada:** Estruturado para equalizar o conhecimento técnico e municiar os conselheiros para o embate político e orçamentário.
- **Minuta do Projeto de Lei do Orçamento Criança e Adolescente (OCA):** Uma ferramenta para transformar a transparência fiscal em obrigação legal peremptória, fortalecendo a accountability e a governança democrática em Maringá.
- **Policy Brief:** documento que sistematiza evidências sobre a política pública, com finalidade de subsidiar a tomada de decisão e a incidência política (*advocacy*).

Por rigor científico, reconheço que a impossibilidade de aplicar entrevistas e questionários com os diversos atores impediu uma análise sociológica mais subjetiva. Contudo, essa limitação não esgota o tema, pelo contrário, abre uma agenda fértil para futuras pesquisas sobre a cultura política e as dinâmicas de poder na gestão da infância local.

Em suma, este trabalho buscou entregar ao CMDCA e à gestão pública municipal um roteiro concreto para superar a "democracia de baixa intensidade". Acredito firmemente que capacitar os atores sociais e institucionalizar o OCA não são meros ajustes administrativos, mas atos políticos essenciais para radicalizar a democracia participativa.

Por fim, é fundamental destacar o potencial de escalabilidade e replicação dos produtos aqui desenvolvidos. Embora o Plano de Capacitação e o *Policy Brief* estejam direcionados e aplicados à realidade do CMDCA de Maringá, o arcabouço da proposta (especialmente os módulos que versam sobre os papéis dos conselhos no Estado Democrático de Direito e os fundamentos técnicos do ciclo orçamentário) extrapola a política da criança e do adolescente.

Este material atua como um “módulo de formação ampliada” que pode perfeitamente servir de modelo estrutural para outros conselhos gestores locais (como Saúde, Educação e Assistência Social), ou ser transposto para outros municípios, conferindo transversalidade institucional e alta replicabilidade a esta pesquisa.

A expectativa é a de que estas propostas sirvam de legado para que os direitos de crianças e adolescentes sejam, de fato e nas rubricas financeiras, a prioridade máxima e inegociável do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-106, 2007.

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade Fiscal no Brasil**: Uma Memória da Lei. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2010.

ALVES, C. F. **A judicialização do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes**. 2018. 182 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, Regina (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.

ARAÚJO, Suely Cabral Quixabeira. Os direitos da criança e do adolescente no Brasil: de objetos de intervenção a sujeitos de direito. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 59, p. 127-136, 2022.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BARROSO, Luís Roberto. O direito ao mínimo existencial e algumas possibilidades de sua concretização. In: BARROSO, L. R. **A Nova Interpretação Constitucional**: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BEVIR, Mark. **Governance**: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa participante**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000].

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990].

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7. ed. Brasília, DF: STN, 2017.

BRITO, Valdenia. **Orçamento público e os direitos de crianças e adolescentes**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONANDA. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: CONANDA, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIMENES, Éder Rodrigo. **Cultura política e democracia: apoio difuso e específico entre um segmento da elite não estatal de Maringá (PR)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - UEM, Maringá, 2011.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **3ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 27 abr. 2022a.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **4ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 25 maio 2022b.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **5ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 29 jun. 2022c.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **6ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 27 jul. 2022d.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **7ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 24 ago. 2022e.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **8ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 28 set. 2022f.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **9ª Reunião Ordinária (Gestão 2021/2023)**. Maringá, 26 out. 2022g.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **3ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 27 mar. 2024a.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **4ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 24 abr. 2024b.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **5ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 29 maio 2024c.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **6ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 26 jun. 2024d.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **7ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 31 jul. 2024e.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **2ª Reunião Plenária Extraordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 07 ago. 2024f.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **8ª Reunião Plenária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 28 ago. 2024g.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **9ª Reunião Plenária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 02 set. 2024h.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **10ª Reunião Plenária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 30 out. 2024i.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **11ª Reunião Plenária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 04 dez. 2024j.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **1ª Reunião Plenária Ordinária (Gestão 2025)**. Maringá, 26 fev. 2025a.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **2ª Reunião Ordinária (Gestão 2023/2025)**. Maringá, 26 mar. 2025b.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **3ª Reunião Plenária Ordinária (Gestão 2025)**. Maringá, 30 abr. 2025c.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). **4ª Reunião Plenária Ordinária (Gestão 2025)**. Maringá, 28 maio 2025d.

MARINGÁ. **Lei Orgânica do Município de Maringá**. Maringá, PR: Câmara Municipal, 1990.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

SOUSA, Arthur André Pinheiro de. **A importância do orçamento público como ferramenta de planejamento**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Contabilidade Pública) – Faculdade Leão Sampaio, Juazeiro do

Norte, 2014.

SOUZA, Carlos Valdir de. **Planejamento e orçamento governamental**: conceitos e elementos. Brasília, DF: ENAP, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VANNUCHI, Paulo de Tarso; OLIVEIRA, Carmen Silveira de. **Direitos humanos de crianças e adolescentes**: 20 anos do Estatuto. Brasília: SDH/PR, 2010.

ANEXO I: Slides Formação

CAPACITAÇÃO CMDCA

EIXO 1

INTRODUÇÃO

DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

- Apresentação do Módulo 1 e Objetivos
- A transição histórica do controle estatal para a garantia de cidadania.
- Do histórico tutelar à Proteção Integral.

“A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e propriedade absoluta.”

- Constituição Federal

O Estado Democrático de Direito

Superando a legalidade formal



Papel do Estado

A atuação estatal deve ir além da mera aplicação fria da lei, buscando efetividade nas garantias fundamentais.



Justiça Social

O Direito não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para reduzir desigualdades e promover dignidade.



Impacto na Infância

Políticas públicas para crianças e adolescentes devem refletir essa busca ativa por equidade, não apenas burocracia.




"O Estado Democrático de Direito... não se contenta com a mera legalidade formal... exige a submissão do poder ao Direito, mas a um Direito que seja instrumento de realização da justiça social"

- JOSÉ AFONSO DA SILVA



Doutrina da Situação Irregular

O paradigma do Código de Menores (1979)

-  **Visão Tutelar e Repressiva**
O foco estava na vigilância e correção. O Estado intervinha apenas quando a criança apresentava "problema" ou "perigo" à sociedade.
-  **Objeto de Intervenção**
A criança não era vista como sujeito de direitos, mas como um objeto passivo sob a tutela discricionária do Juiz de Menores.
-  **Estigmatização da Pobreza**
O termo "menor" carregava carga pejorativa, associando diretamente a pobreza à delinquência e ao abandono.

"A categoria 'menor' não era sinônimo de criança ou adolescente, mas sim um estigma social"

- IRENE RIZZINI



A Ruptura Paradigmática

A criança como Novo Ator Social

-  **Redemocratização e Movimentos Sociais**
O impacto decisivo da mobilização da sociedade civil e movimentos sociais na construção de um novo olhar para a infância.
-  **De Objeto para Sujeito**
Superação da visão da criança como "objeto de intervenção" do Estado para "sujeito titular de direitos" inalienáveis.
-  **Cidadania Ativa**
A criança passa a ser reconhecida como um cidadão em desenvolvimento, com direitos e deveres específicos.

"A criança é finalmente alçada à categoria de 'novo ator social', um cidadão com direitos e deveres específicos."

-FRANCISCO PILOTTI



A Doutrina da Proteção Integral

A Universalização dos Direitos (ECA)

Universalidade

A lei aplica-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, raça ou religião.

Desenvolvimento Integral

Garantia de oportunidades para o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Fim das Distinções

Ruptura com o modelo segregacionista que diferenciava "menores" (pobres/infratores) de "crianças" (com família estruturada).

"Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente."

LEI Nº 8.069/1990



O Princípio da Prioridade Absoluta

Responsabilidade Compartilhada

Dever Conjunto (Corresponsabilidade)

Art. 227 da Constituição impõe um tripé de responsabilidade: Família, Sociedade e Estado. Nenhum ente se exime.

Caráter Vinculante

Não é mera recomendação ética; é um comando constitucional que obriga a ação imediata do gestor público.

Impacto nas Políticas Públicas

A infância deve ser a primeira a receber atenção nos planos e orçamentos, precedendo outras demandas estatais.

"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..."

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Brasil, 1988 - Artigo 227



Prioridade Absoluta e Finanças Públicas

Destinação Privilegiada de Recursos

Comando Vinculante

A prioridade absoluta não é uma mera recomendação, mas um comando legal que obriga o gestor público no momento de definir o orçamento.

Priorização Orçamentária

Deve haver preferência na formulação das políticas sociais públicas e na alocação de verbas nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Critérios e Transparência

A gestão fiscal deve ser transparente, permitindo que o Conselho e a sociedade fiscalizem se a prioridade está sendo cumprida na prática.

"A garantia de prioridade compreende... destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude."

- LEI N° 8.069 (ECA)



O Sistema de Garantia de Direitos (SGD)

A Tela Institucional e seus Eixos

Eixos Estratégicos

Estruturação em três frentes complementares: Promoção (políticas básicas), Defesa (responsabilização) e Controle Social (participação cidadã).

Integração Estado-Sociedade

Articulação necessária entre instâncias governamentais (Prefeitura, Judiciário) e sociedade civil (ONGs, Conselhos) para evitar fragmentação.

Fluxos e Pactuação

Definição clara de protocolos e responsabilidades para que o atendimento à criança seja contínuo e eficaz.

"O SGD baseia-se na integração das instâncias governamentais e da sociedade civil para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente."

- CONANDA



Atividade Prática: Linha do Tempo

- 1 Dividam-se em grupos de 5 pessoas.
- 2 Construam uma linha do tempo identificando marcos legais antes e depois de 1988.
- 3 Identifiquem as mudanças de conceito (ex: "menor" vs. "criança").
- 4 Discutam: Como o conselheiro atua em cada cenário?

CÓDIGO DE MENORES (1979)
Doutrina da Situação Irregular
"O problema é o menor"

CONSTITUIÇÃO (1988)
Prioridade Absoluta
Art. 227 - Dever do Estado

ECA (1990)
Proteção Integral
Sujeito de Direitos

OBJETIVO DA ATIVIDADE

Identificar as mudanças de paradigma na atuação prática do conselheiro de direitos, superando velhos vícios tutelares.

Síntese do Eixo 1

O Conselheiro e a Proteção Integral

O CONSELHEIRO
"Agente transformador que utiliza os instrumentos legais para materializar a prioridade absoluta."



EIXO 2

GOVERNANÇA PÚBLICA

O CMDCA E O CONTROLE SOCIAL

- Os conselhos como órgãos deliberativos e controladores de políticas.
- Atribuições, desafios institucionais e identidade do conselheiro.
- A participação popular paritária na gestão pública.

“

"Os conselhos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária."

- ECA, Art. 88

Participação Social no Brasil

A Inovação dos Conselhos Gestores



Democratização da Gestão Pública

Rompimento com o modelo centralizador e burocrático, abrindo espaço para a voz da sociedade nas decisões.



Co-gestão Paritária

Modelo de governança compartilhada onde Estado e sociedade civil têm pesos iguais na definição de rumos.



Aprendizados e Limites

Uma experiência em constante evolução que enfrenta desafios de representatividade e efetividade.

"Os conselhos gestores são a principal inovação institucional no que tange à participação da sociedade na gestão pública brasileira"

- LUCIANA TATAGIBA



Controle Social Efetivo

Partilha do Poder de Decisão

Vigilância Cidadã Contínua

Exercício ativo de monitoramento constante das ações do Executivo, transcendendo o voto periódico.

Fiscalização de Recursos

Acompanhamento rigoroso da execução orçamentária e da efetividade real dos investimentos públicos.

Responsividade

Garantia de que as políticas públicas respondam concretamente às demandas e direitos da população.

"O controle social significa a partilha de poder e a exigência de que as políticas respondam aos direitos da população"

- EVELINA DAGNINO



A Identidade do Conselheiro

O peso da responsabilidade

Impacto Real

As deliberações conselheiras não são meros atos burocráticos; elas moldam diretamente as políticas públicas e a vida das crianças.

Ética e Técnica

O compromisso público exige uma postura que alie integridade ética a um conhecimento técnico sólido para decisões fundamentadas.

Postura Proativa

Ser conselheiro implica em deixar a passividade e buscar ativamente informações para qualificar o debate e a fiscalização.

"O novo conselheiro não tem dimensão do tamanho de sua responsabilidade, do poder que lhe é atribuído..."

- GIMENES



Governança Interna e Articulação

Superando as Assimetrias

Desigualdade Técnico-Informacional

A disparidade de conhecimento técnico entre gestores governamentais e a sociedade civil gera desequilíbrio nas decisões.

Equilíbrio de Falas

Necessidade de mediação ativa nas plenárias para evitar o monopólio da palavra pelos "especialistas" da burocracia.

Rotinas Institucionais

Criação de mecanismos de nivelamento e capacitação prévia para democratizar o entendimento das pautas complexas.

"Representantes que mais dominam a terminologia técnica tendem a concentrar o tempo de fala nas reuniões, criando uma hierarquia informal de poder."

- GIMENES & SILVA



Tradição versus Legalidade

Os Desafios em Maringá

Costumes vs. Normativas

A tensão entre a cultura de operar com base no "costume" local e as exigências das normativas formais.

Riscos da Informalidade

Decisões baseadas em práticas não escritas geram insegurança jurídica e fragilizam a política pública.

Governança Institucional

Necessidade urgente de transição para um modelo pautado em resoluções técnicas e atas rigorosas.

"Atas de reuniões do CMDCA expõem a tensão na transição do 'direito costumeiro' para a governança institucional."

- ANÁLISE DAS ATAS
Documento Interno, 2025



O Conhecimento como Ferramenta de Poder

A urgência da capacitação

Reverter a Passividade

Instrumentalizar os conselheiros não governamentais para superar o silêncio e atuar com autonomia nas reuniões.

Redução de Assimetrias

Equilibrar o debate técnico entre governo e sociedade civil, garantindo que o "saber técnico" não anule a participação social.

Investimento em Governança

Capacitação não é custo. O domínio de orçamento público e planejamento é vital para o controle efetivo.

"A formação em temas como planejamento, legislação e... orçamento público, não é um custo, mas um investimento no fortalecimento da governança."

- FARIA; GOMES



Atribuições Formais do Colegiado

O que a lei exige?

Deliberação de Políticas

Formular e aprovar as diretrizes da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Gestão Orçamentária

Fixar critérios de utilização do Fundo (FIA) e aprovar o Plano de Aplicação dos recursos.

Fiscalização e Monitoramento

Controlar as ações governamentais e não-governamentais, zelando pela execução correta dos programas.

"É competência do CMDCA a formulação das políticas públicas... bem como o controle da execução dessas ações em todos os níveis."

- REGIMENTO INTERNO





Atividade Prática: Roda de Conversa

O Impacto da Minha Cadeira no Conselho

- 1 Organizaremos uma roda para compartilhamento de experiências reais.
- 2 Cada conselheiro relata brevemente: "Uma decisão minha que mudou a vida de alguém".
- 3 Identifiquem: Qual o peso da "caneta" (poder deliberativo) nesse caso?
- 4 Cada um assume um compromisso pessoal para o restante do mandato.



OBJETIVO DA ATIVIDADE
Reconhecer que o cargo de conselheiro não é burocrático, mas um instrumento de transformação social direta.

Síntese do Eixo 2



EIXO 3

ORÇAMENTO PÚBLICO

A MATERIALIZAÇÃO DE ESCOLHAS SOCIAIS

- O orçamento não é apenas contábil, é político.
- Traduz discursos em recursos efetivos.
- O espelho das lutas de poder e alocação de valores.

“

"O orçamento é um documento político, um espelho das lutas de poder e da alocação de valores em uma sociedade."

- Aaron Wildavsky (1974)

O Ciclo Orçamentário Integrado

Planejamento e Constituição

Sistema Integrado

Rompimento com o orçamento apenas incremental, estabelecendo um sistema hierarquicamente articulado (PPA, LDO e LOA).

Superação do Incrementalismo Cego

O planejamento substitui a prática de apenas "corrigir a inflação" do ano anterior, exigindo metas reais.

Articulação Temporal

Conexão obrigatória entre o curto prazo (LOA), médio prazo (LDO) e longo prazo (PPA) para eficácia das políticas.

"Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais."

- CONSTITUIÇÃO FEDERAL



O Plano Plurianual (PPA)

A Visão Estratégica de Médio Prazo

Vigência de 4 Anos

Elaborado no 1º ano de governo para vigorar até o 1º ano do mandato seguinte, garantindo a continuidade administrativa.

Diretrizes, Objetivos e Metas

Define as prioridades da administração para as despesas de capital e os programas de duração continuada.

Política de Estado

Transcende a lógica imediatista, permitindo planejar ações estruturantes que ultrapassam um único mandato.

"O PPA representa o esforço de traduzir a visão estratégica do governo... em um conjunto coerente de diretrizes, objetivos e metas."

- JAMES GIACOMONI



A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Ponte Tática

Função Anual

Estabelece as regras para a elaboração do orçamento do ano seguinte, ajustando o planejamento de longo prazo à realidade imediata.

Seleção de Prioridades

Filtra e define quais metas do Plano Plurianual (PPA) terão precedência na alocação de recursos para o próximo exercício.

Regras do Jogo Fiscal

Define metas fiscais, riscos e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), servindo como elo entre planejamento e execução.

"A LDO exerce o papel de ajustar, anualmente, as velas da nau do setor público, compatibilizando as diretrizes estratégicas com a disponibilidade real de recursos."

- JAMES GIACOMONI



LDO e Incidência do Conselho

Onde a negociação acontece

Janela Estratégica

O momento da elaboração da LDO é vital para o CMDCA pressionar o Executivo e garantir a inclusão de metas específicas para a infância.

Pressão por Recursos

É na LDO que se definem as prioridades que receberão financiamento real na LOA, evitando que direitos fiquem apenas no papel.

Interlocução Política

Exige diálogo técnico e político do Conselho com as secretarias de Planejamento e Finanças, além da Câmara de Vereadores.

"A LDO é a arena privilegiada para a negociação entre os poderes Executivo e Legislativo, onde as escolhas políticas começam a ganhar forma orçamentária."

- PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA
Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira, 2011



A Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Plano Operacional

Previsão e Fixação

Estima as receitas que o governo espera arrecadar e fixa o limite máximo de despesas para cada órgão e função.

Rigidez e Vinculação

Estabelece o teto legal de gastos. Recursos carimbados (saúde, educação) não podem ser desviados para outras finalidades.

Execução e Controle

É o instrumento de execução propriamente dito. Sem estar na LOA, nenhuma despesa pública pode ser realizada.

"O orçamento público, materializado na LOA, é um ato com dupla face [...] a despesa autorizada é um comando vinculante."

- JAMES GIACOMONI



Princípios Fundamentais

Equilíbrio e Transparência

Responsabilidade Fiscal

O governo não pode gastar mais do que arrecada. O equilíbrio orçamentário é a base para a sustentabilidade das políticas públicas.

Clareza e Rastreabilidade

Cada centavo gasto deve ter sua origem e destino identificados (dotações), permitindo o acompanhamento real.

Controle Social

A transparência não é apenas publicar dados, mas torná-los compreensíveis para que o cidadão possa fiscalizar.



PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA



Dados Brutos
(Governo)



Portal da
Transparência



Controle
Social

i A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) obriga a divulgação em tempo real.

Desmistificando Jargões

Ultrapassando a Barreira Técnica

O CAMINHO DO DINHEIRO (ESTÁGIOS)

Classificação da Despesa

Dotação: A autorização de gasto.
Elemento: O que vai ser comprado (material, serviço).

Estágios da Despesa

O caminho do dinheiro: Empenho (reserva) → Liquidação (entrega) → Pagamento (saída do caixa).

Restos a Pagar

Despesas empenhadas mas não pagas até 31/dez. São dívidas de curto prazo do governo.

"A clareza na exposição técnica é condição essencial para o exercício do controle social. O jargão não pode ser uma barreira entre o cidadão e seus direitos."
— Capacitação CMDCA

1. Empenho
Reserva do valor no orçamento. "O dinheiro está separado."

2. Liquidação
Verificação da entrega do bem/serviço. "O trabalho foi feito."

3. Pagamento
Transferência bancária ao fornecedor. "Conta paga."

DECODIFICANDO A DOTAÇÃO



Órgão (Quem gasta? Ex: Secretaria de Saúde)

Programa (Para quê? Ex: Atenção Básica)

Natureza (Como? Ex: Material de Consumo)

Fonte (De onde vem? Ex: Transferência SUS)

Atividade Prática: O "Trifásico no Chão"

Conectando Demandas Reais ao Ciclo Orçamentário

• Dinâmica de Tradução

- 1 Recebam cartões com demandas reais da comunidade (ex: "Falta vaga na creche", "Posto de saúde sem pediatra").
- 2 Identifiquem em qual "fase" do orçamento essa demanda deve ser inserida ou cobrada.
- 3 Traduzam o pedido popular para a linguagem técnica (PPA, LDO ou LOA). Simulem a defesa dessa inclusão na peça orçamentária correta.



Dica: Nem tudo é LOA! Mudanças estruturais pedem PPA.



OBJETIVO DA ATIVIDADE

Capacitar o conselheiro para traduzir as necessidades da infância para a peça orçamentária correta e no tempo certo.

Plano Plurianual (4 Anos)

Demanda: "Queremos construir 5 novas creches no bairro X."
Planejamento Estratégico de Médio Prazo

Lei de Diretrizes Orçamentárias (1 Ano)

Demanda: "Priorizar a contratação de professores para as creches no ano que vem."
Metas e Prioridades Anuais

Lei Orçamentária Anual (Execução)

Demanda: "Pagar a conta de luz e merenda da creche hoje."
Recurso Financeiro Disponível Agora



Síntese do Eixo 3

Prazos Locais (Maringá)

Conhecer as datas limites de envio das propostas do PPA, LDO e LOA à Câmara é vital para não perder a janela de incidência.

Marcos de Participação

O CMDCA deve atuar antes do envio (no Executivo) e durante a tramitação (no Legislativo) através de audiências públicas e emendas.

Checklist de Ação

Preparação prévia com dados, mobilização da rede e articulação política para garantir que a prioridade absoluta vire orçamento.

“Calendário simplificado destacando os momentos exatos de interferência do Conselho para garantir recursos à infância.”



Ciclo de Incidência Anual

ABRIL

LDO (Diretrizes)

Executivo envia projeto à Câmara (até 15/04). Ação: Garantir metas físicas para infância.

JUN JUL

Elaboração da LOA

Secretarias definem valores. Ação: Pressão no Executivo para garantir dotações.

SETEM BRO

Envio da LOA/PPA

Executivo envia à Câmara (até 30/09). Ação: Análise técnica do projeto recebido.



Dica de Ouro

Não espere o projeto chegar na Câmara! A incidência mais efetiva ocorre antes, durante a elaboração interna no Executivo (Fase 2).

EIXO 4

FONTES DE RECEITA

DE ONDE VÊM OS RECURSOS MUNICIPAIS?

- Dependência financeira e Federalismo fiscal.
- Receitas próprias (IPTU, ISS) x Transferências Constitucionais.
- Implicações para o financiamento das políticas de infância.

“O federalismo brasileiro impôs aos municípios o ônus... As principais fontes de receita própria, como o IPTU e o ISS, são muitas vezes insuficientes.”

- REZENDE, 2012

Classificação da Despesa

Quem, Onde e Para Quê

Institucional

Identifica qual órgão ou unidade administrativa é responsável pela execução da despesa (ex: Secretaria de Educação).

Funcional

Agrega os gastos por área de atuação do governo, como Saúde, Educação, Assistência Social ou Segurança.

Programática

Estrutura o orçamento em programas, projetos e atividades, revelando o objetivo final da política pública.

“A classificação institucional informa quem é o responsável... A classificação programática revela o propósito do gasto, permitindo avaliar a eficácia da ação governamental.”



Vinculações Obrigatórias

Saúde e Educação

Mínimos Constitucionais

A Constituição Federal obriga os municípios a aplicarem percentuais fixos de sua receita resultante de impostos.

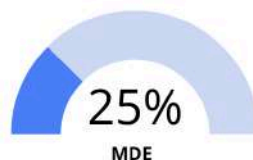
Regras de Aplicação

Não basta gastar o valor; deve ser gasto em ações típicas de manutenção e desenvolvimento (MDE e ASPS).

Impacto na Infância

Grande parte dessas verbas financia creches, escolas, vacinação e pediatria, essenciais para a proteção integral.

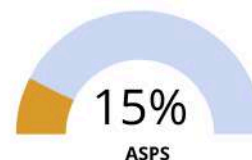
EDUCAÇÃO



Onde entra a infância?

- Creches e Pré-escolas
- Ensino Fundamental
- Alimentação Escolar

SAÚDE



Onde entra a infância?

- Vacinação e Puericultura
- Pré-natal e Parto
- Atenção Básica Pediátrica

O Fundo Municipal para Infância (FIA)

O Coração Financeiro do CMDCA

Origem dos Recursos

Composto por deduções do Imposto de Renda, doações diretas, multas administrativas e transferências orçamentárias do município.

Estratégia de Captação

Campanhas ativas para incentivar pessoas físicas e jurídicas a destinarem parte do imposto devido diretamente para projetos locais.

Gestão e Transparência

O CMDCA possui autonomia para deliberar a aplicação, mas deve garantir prestação de contas rigorosa e visibilidade pública.

"O ECA criou no Art. 88 os Fundos para a Infância e Adolescência... A gestão desses recursos é uma das principais ferramentas de poder do conselho."

- CONTEXTO LEGAL
Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90)



Autonomia do Conselho sobre o FIA

A Deliberação Legal

Definição de Editais e Critérios

Cabe exclusivamente ao Conselho deliberar sobre onde investir, criando editais com regras claras e objetivos alinhados às carências da infância.

Governança e Prazos

Estabelecimento rigoroso de prazos de execução e tetos de repasse para garantir a eficiência e impedir o uso político dos recursos.

Reserva Técnica e Planejamento

Gestão prudente que inclui a manutenção de reserva técnica (ex.: 20%) para emergências e sustentabilidade futura do fundo.

"O conselho é rigoroso com o cumprimento de prazos, retenção dos 20% para o fundo e tetos de repasse."

- Análise documental das Atas do CMDCA - Maringá



Tensões no Repasse

Interesses Coletivos x Corporativos

Manutenção Institucional

A constante pressão das OSCs sobre o conselho para garantir o financiamento de custos operacionais fixos, em detrimento de projetos inovadores.

Risco de Captura

O perigo de substituir critérios técnicos e públicos por interesses corporativos de grupos específicos representados no conselho.

Transparência e Contas

A prestação de contas deve comprovar o impacto social real (eficácia), e não apenas a regularidade contábil das despesas (legalidade).

"Organizações frequentemente buscam mais a representatividade financeira, do que propriamente a representação de interesses coletivos."

- J. P. VIDAL



Gestão por Editais

Resoluções do CONANDA

Parâmetros Nacionais

A Resolução nº 137 do CONANDA estabelece as diretrizes para a criação e funcionamento dos Fundos, exigindo processos transparentes.

Critérios de Seleção

Os recursos não podem ser distribuídos por afinidade. É obrigatório o uso de editais públicos com critérios objetivos de pontuação.

Monitoramento

O Conselho não apenas repassa; ele deve fiscalizar a execução física e financeira dos projetos aprovados.

“Gestão do FIA, critérios legais para destinação e autonomia do conselho na deliberação das verbas.”
— CONANDA, Res. 137

Resolução 137

CICLO DE GESTÃO DO FIA

01

Diagnóstico & Edital
O CMDCA identifica as prioridades locais (diagnóstico) e lança edital público chamando projetos que atendam a essas lacunas específicas.

02

Seleção & Deliberação
Comissão técnica avalia as propostas conforme critérios objetivos. O Plenário do Conselho homologa o resultado final em ata.

03

Liberação & Fiscalização
Celebração do termo de fomento/colaboração. Liberação de recursos condicionada ao cronograma. Visitas de fiscalização.



Atenção: É vedado o uso de recursos do FIA para despesas de manutenção de órgãos públicos ou para ações que já deveriam estar no orçamento ordinário (princípio da não-substitutividade).

Atividade Prática: Siga o Dinheiro

Rastreando Recursos

Dinâmica de Análise

- 1 Acessem o Portal da Transparência do Município
- 2 Identifiquem: Receitas Próprias (IPTU, ISS) vs. Transferências (FPM, ICMS).
- 3 Localizem os repasses para o Fundo Municipal (FIA).
- 4 Verifiquem se há "poça" de recursos (dinheiro parado sem execução).



OBJETIVO DA ATIVIDADE
Desmistificar a origem do dinheiro e entender o caminho burocrático que o recurso percorre até chegar aos projetos da infância.

Oficina de Editais do FIA

Estabelecendo Prioridades Reais

Roteiro de Elaboração


- 1 **Diagnóstico Preciso**
Quais os dados de violação de direitos mais alarmantes na cidade?
- 2 **Definição de Eixos**
Delimitar o foco do edital (ex: Primeira Infância, Drogadição).
- 3 **Critérios de Pontuação**
Criar régua objetiva para avaliar impacto e capacidade técnica.
- 4 **Governança e Cronograma**
Prazos de inscrição, análise da comissão e liberação.

01 **Diagnóstico**
Base de dados (SIPIA, Saúde, Educação)

02 **Escrita do Edital**
Fase atual da oficina

03 **Seleção de Projetos**
Comissão de avaliação técnica

04 **Execução e Monitoramento**
Fiscalização do uso do recurso

 **OBJETIVO DA ATIVIDADE**
Capacitar o conselho para lançar editais que respondam a problemas reais diagnosticados, superando a lógica de balcão de projetos.

Síntese do Eixo 4

Plano Simulado de Aplicação (FIA)



EIXO 5

O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

ALÉM DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA

- O OCA como instrumento para enxergar o investimento da prioridade absoluta.
- Metodologia de análise e incidência política.

“

"O OCA não é uma peça orçamentária autônoma, mas uma metodologia de análise e de incidência política."

- BRITO, 2015

Classificando Despesas do OCA

Exclusivas vs. Não Exclusivas

Despesas Exclusivas (Diretas)

Recursos destinados especificamente para crianças e adolescentes. Exemplos: creches, escolas, vacinação infantil, conselhos tutelares e abrigos.

Despesas Não Exclusivas (Indiretas)

Gastos que beneficiam a sociedade como um todo, impactando a infância. Exemplos: saneamento básico, habitação popular, transporte e cultura.

Fator de Ponderação

Cálculo estatístico que aplica a proporção demográfica (população de 0 a 18 anos) sobre as despesas não exclusivas para estimar o investimento real.

"A metodologia propõe que o OCA seja a soma das despesas voltadas diretamente... com uma parcela das despesas que beneficiam as famílias como um todo, calculada via ponderação demográfica."

- Manual OCA



Eixos de Acompanhamento

Saúde, Educação e Assistência Social

Organização Temática

A metodologia do OCA agrupa despesas por função finalística, permitindo visualizar se o investimento cobre integralmente a proteção.

Indicadores e Metas

Cada eixo financeiro deve estar atrelado a indicadores sociais (ex: redução da mortalidade infantil), medindo a efetividade do gasto.

Conexão com o ECA

O monitoramento segmentado garante o equilíbrio dos Direitos Fundamentais, evitando o desfinanciamento de áreas vitais.

“Para fins de apuração do Orçamento Criança e Adolescente, as despesas serão classificadas em Eixos Temáticos, abrangendo ações de promoção, proteção e defesa.”

- Projeto de Lei do OCA
Art. 6º - Classificação das Despesas



Da Previsão à Execução

O Cuidado com os "Restos a Pagar"

Os 3 Estágios da Despesa

Não basta orçar. O ciclo exige o Empenho (reserva), a Liquidação (conferência da entrega) e o Pagamento efetivo.

Restos a Pagar (RAP)

São despesas empenhadas, mas não pagas até 31/12. Elas se tornam uma dívida que concorre com o orçamento do ano seguinte.

Indicador de Gestão

Alto volume de RAP pode indicar falta de planejamento ou insuficiência de caixa, travando novas políticas.

CICLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



1. Empenho
Reserva do recurso no orçamento.



2. Liquidação
Verificação da entrega do bem/serviço.



3. Pagamento
Saída efetiva do dinheiro

● Pago no ano ● Resta pagar



Qualidade do Gasto Público

Números não dizem tudo

Orçamento vs. Resultado

A execução financeira (quanto se gastou) não garante, por si só, eficácia social. É fundamental cruzar os valores orçamentários com os indicadores de impacto real na vida das crianças.

Indicadores de Qualidade

Além da cobertura (quantidade de atendidos), deve-se monitorar a qualificação das equipes, a infraestrutura dos equipamentos e a satisfação dos usuários.

Equidade Territorial

Foco na distribuição justa: os recursos devem chegar prioritariamente onde a vulnerabilidade é maior, evitando a concentração de serviços apenas nas áreas centrais.

"Um aumento no valor do Orçamento Criança (OCA) não significa, necessariamente, uma melhoria na qualidade dos serviços."

- METODOLOGIA OCA
Análise de Eficácia do Gasto



Transparência como Direito

Acesso à Informação (LAI e LRF)

Dever Legal (LAI e LRF)

A transparência fiscal deixou de ser opção para se tornar dever. A regra é a publicidade; o sigilo é a exceção.

Dados Abertos

Disponibilização de informações em formatos acessíveis e processáveis, permitindo monitoramento real pela sociedade civil.

Enfrentamento do Sigilo

Superação da cultura burocrática opaca para empoderar o cidadão no controle efetivo dos recursos da infância.

"A transparência deixou de ser uma virtude opcional para se tornar um dever legal... permite que o cidadão saia da posição de mero espectador."

- FERNANDO LUIZ ABRUCIO
A reforma do Estado e o contexto brasileiro, 2007



O Portal da Transparência

Informação em Tempo Real

Painéis Oficiais

Plataformas digitais que reúnem dados financeiros, contratos e despesas atualizados automaticamente para consulta pública.

Consulta de Dotações

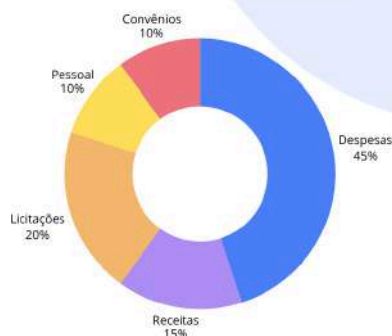
Possibilidade de rastrear execuções orçamentárias específicas, filtrando por órgãos, funções e valores empenhados.

Boas Práticas em Maringá

Utilização ativa dos painéis pelo CMDCA e sociedade para monitorar a aplicação dos recursos na infância.

“Portais da Transparência são a principal ferramenta de operacionalização da transparência fiscal ativa, permitindo que o cidadão saia da posição de mero espectador.”

ESTRUTURA DE DADOS DISPONÍVEIS



ROTEIRO DE FISCALIZAÇÃO

Acesso ao Portal



Filtro por Órgão/Função



Análise do Empenho



Dica: Verifique sempre a fase da despesa (Empenhado vs. Pago).

A Proposta Normativa em Maringá

Transformando Metodologia em Lei

Minuta de Projeto de Lei do OCA

Apresentação formal da minuta que busca institucionalizar o Orçamento Criança e Adolescente como política de estado permanente.

Competências e Deveres

Definição das responsabilidades da Administração na marcação orçamentária e apuração das despesas exclusivas e não exclusivas.

Padronização e Prazos

Estabelecimento de formatos obrigatórios para relatórios e cronogramas rígidos de prestação de contas à sociedade.

"A institucionalização desta metodologia por meio de lei municipal eleva a prática a um novo patamar, criando um dever para a administração."

- Análise Técnica
Justificativa do Projeto de Lei




Atividade Prática: Navegação Guiada

Encontrando o Dinheiro da Criança

- 1 Acessem o Portal da Transparência do Município (celular ou tablet).
- 2 Localizem a aba "Despesas" ou "Execução Orçamentária".
- 3 Filtrem por Função (ex: Assistência Social) ou Subfunção (ex: Criança e Adolescente).
- 4 Identifiquem a diferença: Valor Empenhado vs. Valor Pago.


transparencia.maringa.pr.gov.br/despesas

| PROGRAMA | DOTAÇÃO | EMPENHADO | PAGO |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Manutenção Ensino Fundamental | R\$12.000,00 | R\$10.500,00 | R\$9.800,00 |
| Acolhimento Institucional | R\$500.000,00 | R\$480.000,00 | R\$120.000,00 |
| Fortalecimento de Vínculos | R\$300.000,00 | R\$150.000,00 | R\$145.000,00 |
| Fundo Municipal Saúde | R\$2.000.000,00 | R\$1.900.000,00 | R\$1.850.000,00 |
| Merenda Escolar | R\$800.000,00 | R\$800.000,00 | R\$750.000,00 |

 **OBJETIVO DA PRÁTICA**
Sair da teoria abstrata e verificar se os programas previstos no orçamento estão realmente sendo executados (pagos) na prática.

Síntese do Eixo 5

Criação do Painel de Indicadores

 **OBJETIVO DA ANÁLISE**
"Relatório de análise crítica sobre a execução orçamentária de um programa municipal de livre escolha."



EIXO 6

INCIDÊNCIA POLÍTICA

O QUE É O ADVOCACY?

- Da postura reativa (esperar envio de processos) para uma defesa ativa de direitos.
- Influenciar a formulação e implementação de políticas.
- Estratégias de pressão baseadas em evidências.

“

"Advocacy é a capacidade de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas de forma estratégica e informada."

- INESC, 2019

Modelo de Coalizão de Defesa

A União de Forças (ACF)

Atores, Redes e Crenças

A união não ocorre apenas por interesses, mas por crenças profundas compartilhadas (core beliefs) sobre a prioridade da infância.

Tradução em Políticas

O objetivo central é traduzir essas crenças abstratas em programas governamentais, leis e orçamento efetivo.

Janelas de Oportunidade

A coalizão deve estar preparada tecnicamente para agir quando crises ou mudanças políticas abrem brechas para a inovação.

"A coordenação de atores que buscam traduzir crenças em políticas públicas concretas, influenciando o processo decisório."

- ADVOCACY COALITION FRAMEWORK
Teoria do Processo de Políticas Públicas

Instrumentos de Pressão

Ministério Público e Mídia

Articulação Institucional

O CMDCA não atua isolado; deve construir pontes estratégicas com o Sistema de Justiça para garantir a execução das leis.

Mecanismos Formais

Utilização de requerimentos, recomendações administrativas e encaminhamento de denúncias fundamentadas ao MP.

Transparência e Mídia

Uso da transparência ativa e da imprensa local para pautar a sociedade sobre violações ou descumprimentos orçamentários.

"A transição do CMDCA de uma postura reativa para uma de incidência política ativa, exige o acionamento estratégico do Ministério Público e da opinião pública."

ESTRATÉGIA DE ADVOCACY



A Crise no Acolhimento

MARINGÁ, 2025



O Problema

Colapso na rede de abrigos municipais devido à superlotação e falta de repasse de verbas, resultando em condições precárias de atendimento.

Lição Aprendida

"O CMDCA não pode ser passivo diante da omissão do Executivo; sua função fiscalizadora é a última barreira de proteção."

LINHA DE AÇÃO DO CONSELHO

Identificação da Crise Mês 1
Relatórios de fiscalização apontam déficit de vagas e estrutura insalubre.
ALERTA VERMELHO

Cobrança Oficial Mês 2
CMDCA delibera por cobrar da SAS um plano emergencial de reestruturação.
OFÍCIO Nº 125/25

Medida Extrema Mês 3
Emissão de Resolução de Inadequação e acionamento do Ministério Público.
AÇÃO EFETIVA



RESULTADO DA INCIDÊNCIA
O Executivo liberou crédito suplementar emergencial e iniciou a reforma de duas unidades de acolhimento em 45 dias.

Formação Permanente no SUAS

Diretrizes Nacionais

Necessidade Formal de Qualificação

A educação permanente não é opcional, mas uma exigência legal para qualificar a intervenção dos agentes e a gestão.

Competências para Controle Social

Desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas específicas para o exercício da fiscalização e deliberação.

Planos Anuais de Formação

Elaboração obrigatória de cronogramas de capacitação que contemplem as especificidades do território.

"O objetivo é desenvolver junto aos conselheiros, gestores e trabalhadores as competências e capacidades requeridas para a melhoria contínua da qualidade do controle social."



Política Nacional de Educação Permanente, 2013

Planejamento Estratégico

Superando o "Achismo" no CMDCA

Decisão Baseada em Dados

Pautar as plenárias por dados oficiais, relatórios técnicos e diagnósticos precisos, não apenas por denúncias isoladas ou percepções.

Metodologia de Priorização

Estabelecer critérios objetivos para definir prioridades e alocar recursos, superando pressões momentâneas ou corporativas.

Qualificação do Discurso

Dominar a linguagem técnica para evitar que o conselho seja vencido pela "gramática tecnocrática" do poder executivo.

"Habilidades para tomada de decisão e construção de estratégias coletivas são essenciais para evitar ser vencido pela gramática tecnocrática."



DESAFIOS DA GESTÃO
Estratégias de Incidência Política

O Protagonismo Social

O Conselheiro Bem Informado

A Informação como Armadura

O domínio dos dados orçamentários protege o conselheiro contra manipulações técnicas e argumentos vazios de "falta de verba".

Organização e Técnica

A militância precisa ser qualificada: compreender a gramática do Estado é essencial para intervir eficazmente na gestão pública.

Incidência Sustentável

A atuação baseada em evidências transforma denúncias pontuais em propostas de políticas públicas duradouras.

"A verdadeira influência da sociedade civil depende de sua capacidade de organização, de seu conhecimento técnico..."

EVELINA DAGNINO
Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, 2002



Atividade Prática: Simulador de Audiência

Defesa de Pautas e Sustentação Oral

Regras do Jogo

- 1 Divisão: Grupo A (CMDCA/Defesa) vs. Grupo B (Gestão/Contraponto).
- 2 Cenário: Audiência Pública da LOA na Câmara de Vereadores.
- 3 Desafio: Defender, em 3 minutos, a inclusão de uma emenda para a infância.
- 4 Requisito: Usar ao menos 1 dado técnico e 1 artigo do ECA.

OBJETIVO PEDAGÓGICO

Desenvolver a oratória política e a capacidade de traduzir a necessidade social em linguagem orçamentária e legal.



LEGISLATIVO
Vota a Lei



EXECUTIVO
Executa a Verba

1. O Diagnóstico (Dados)

2. A Legalidade (ECA/CF)

3. A Viabilidade (Custo)



CONSELHEIRO(A)
Defensor da Prioridade Absoluta

Plano de Incidência do CMDCA

O Futuro: Estratégias para o Próximo Ciclo

Metas para o Próximo Ciclo

Definição clara de objetivos para inclusão no PPA e na LDO, garantindo a continuidade e expansão das políticas de infância.

Táticas por Janela Orçamentária

Ações específicas planejadas para cada fase (planejamento, aprovação, execução), maximizando as oportunidades de intervenção.

Indicadores e Cronograma

Estabelecimento de métricas de sucesso e prazos rígidos para monitorar a efetividade da incidência política do Conselho.

"A elaboração do 'Plano de Incidência do CMDCA' para o próximo ciclo orçamentário é o passo fundamental para transformar intenções em políticas públicas perenes."

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
Diretrizes de Ação

Síntese do Eixo 6 e Conclusão

O Orçamento como Garantia da Vida



REFLEXÃO FINAL
"O orçamento não deve ser visto como um exercício meramente técnico-financeiro, mas como a mais poderosa ferramenta para cumprir seu compromisso social."
- UNICEF, 2018