



O mistério do orçamento dos abrigos no Rio de Janeiro

The mystery of from shelters budget in Rio de Janeiro

RODRIGO SILVA LIMA*



RESUMO – O presente artigo visa contribuir com os profissionais e militantes da área da infância e juventude nos processos de pactuação e organização política. Objetiva-se demonstrar alguns dados comparativos do orçamento público e das políticas de acolhimento institucional e familiar na cidade do Rio de Janeiro. E, a partir desse breve levantamento, analisar criticamente o peso do orçamento destinado aos abrigos, na política de assistência social, e a lógica da prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas.

Palavras-chave – Orçamento. Abrigo. Família Acolhedora. Crianças e Adolescentes.

ABSTRACT – This article aims to contribute with professionals and activists for children and youths about pact processes and political organization. The objective is to demonstrate some comparative data from the public budget and the policies for institutional and foster care in the city of Rio de Janeiro. And, from this brief survey, to critically analyze the weight of the budget for shelters in social assistance policies, and the logic of absolute priority of children and adolescents in public policies.

Keywords – Budget. Shelter. Foster Family. Children and Adolescents.

* Assistente Social, Doutor em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é professor adjunto da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói – RJ/Brasil.
E-mail: rodrigorod@hotmail.com

Submetido em: março/2015. Aprovado em: junho/2015.

Este artigo é o resultado parcial da tese de doutorado intitulada: “Orçamento público dos abrigos¹ municipais no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas”, em que foram realizados o levantamento e a análise crítica de tendências políticas em curso e a sua incidência nas ações destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes, tendo no orçamento público dos abrigos a sua mediação. Dentro dessa perspectiva, o fundo público compôs a linha central de argumentação, já que, constitutivamente, o processo de reprodução ampliada do valor requer a interferência estatal.

Primeiramente é feito um rápido destaque sobre a ênfase dada ao orçamento público nas pautas de algumas entidades da sociedade civil e a relevância do engajamento político de profissionais e pesquisadores da área infantojuvenil. Em um segundo momento, evidencia-se o tratamento dos abrigos nos ordenamentos jurídicos atuais e como a questão do orçamento é importante para reforçar a lógica da “prioridade absoluta” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Por último, são socializados alguns dados da prefeitura do Rio de Janeiro, bem como a composição do orçamento municipal da assistência social, a articulação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente à política de atendimento e os valores destinados às políticas de abrigo e ao Programa Família Acolhedora.

Do ponto de vista metodológico, foram escolhidos os anos de 2002 (2003), 2006 (2007) e 2010 (2011) da gestão municipal no Rio de Janeiro². Deve-se atentar ao fato de que o primeiro e o último ano do orçamento de cada governo foram descartados em função de não representarem uma projeção mais próxima da realidade e da concepção do gestor no ciclo orçamentário³. Nesse ciclo é consolidado o Plano Plurianual – PPA, elaborado no primeiro ano do mandato, mas com vigência a partir do segundo ano de governo e vigorando até o primeiro ano do mandato subsequente. Por esse motivo o primeiro ano foi suprimido, pois na verdade esse orçamento revela o planejamento da gestão anterior. E o último ano de gestão também foi descartado, pois se trata de ano eleitoral, momento em que, geralmente, os orçamentos tendem a ser elásticos para atender a diversos interesses políticos. A mesma lógica foi utilizada nas receitas e despesas⁴ da Prefeitura.

Engajamento político e o orçamento na área da infância

Pesquisar o orçamento público se justifica, fundamentalmente, pela necessidade e compromisso político para enfrentar um tema “árido” e que ainda é uma lacuna para parte dos profissionais e pesquisadores envolvidos com as políticas sociais voltadas à infância e juventude na cidade do Rio de Janeiro. O que favoreceu a maior aproximação com o orçamento foram as inquietações e dúvidas provenientes do período de trabalho como assistente social e assessor técnico de Organizações Não Governamentais (ONGs) vinculadas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro (SMDS); a inserção no Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e Seguridade Social (GOPSS), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; e a participação no Projeto “Lugar da Criança é no Orçamento” (2012), formulado por meio de articulações entre o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CEDECA) e o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro (FPO)⁵.

Com os levantamentos bibliográficos realizados, percebe-se que a produção intelectual de assistentes sociais e intelectuais graduados e pós-graduados em Serviço Social, na última década, vem produzindo percucientes produções sobre economia política, fundo público, financiamento e orçamento das políticas sociais (NETTO e BRAZ, 2007; BEHRING, 2008, 2010, 2012; BRETTAS, 2012; SILVA, 2011, 2012; SALVADOR, 2010), o que se deve a muitos fatores e, em particular, a três:

1) Direção social hegemônica do Serviço Social brasileiro e apreensão do método marxiano e das categorias centrais do materialismo histórico e dialético, como a totalidade, perspectiva de análise e superação da sociabilidade burguesa. Tudo isso é somado à disposição investigativa e militância de intelectuais vinculados a grupos de pesquisa de universidades públicas, tais como o GOPSS que, em linhas

gerais, objetiva contribuir para desmistificar as peças orçamentárias, de maneira a fortalecer processos decisórios democráticos, ética e socialmente referenciados, e incrementar a gestão dos serviços públicos, fornecendo elementos para a luta dos trabalhadores por maiores recursos para assegurar direitos e políticas sociais no Brasil;

2) Tentativa de superação da herança conservadora, enraizada e reatualizada no discurso de segmentos profissionais expostos a um enxuto e acelerado projeto de formação profissional; e ruptura com a perspectiva endógena que demarcou o Serviço Social em um dado momento histórico. As relações exógenas com distintos segmentos da classe trabalhadora se revelam, por exemplo, na articulação entre entidades representativas da categoria, como o Conselho Regional de Serviço Social da 7ª Região (CRESS), e demais conselhos profissionais, sindicatos, movimentos sociais e o FPO, órgão vinculado ao Conselho Regional de Economia. Esse fórum, do qual o CRESS é partícipe desde sua fundação em 1996⁶, reúne pessoas e entidades que reiteram a necessidade de democratizar o orçamento público e garantir maior transparência governamental e o efetivo controle social sobre a gestão pública;

3) Crescente inserção de assistentes sociais em cargos de gestão e planejamento na estrutura estatal e demandas por discussões sobre as implicações ético-políticas de tais requisições, pois de acordo com Iamamoto “o Estado tem sido o maior empregador dos assistentes sociais” (IAMAMOTO, 2008, p. 425). Tanto no Sistema Único de Saúde (SUS), como no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), espaços legítimos de atuação profissional, se as leituras de realidade, efetuadas por esses profissionais, estiverem alicerçadas em análises epidérmicas e/ou calcadas apenas na frieza cartesiana dos números, tende-se a abrir um distanciamento deletério entre os profissionais do planejamento e os da execução. Ressalta-se que é no cotidiano do trabalho que as respostas dadas por esses profissionais precisam romper com os vieses, ora fatalistas, ora messiânicos, pois, do contrário, corre-se o risco de deixar sobressair, sem resistências, questionamentos e estratégias de enfrentamento, os traços conservadores e mecanicistas, oriundos das mais altas esferas de poder e do saber burocrático.

O domínio da burocracia (SOUZA FILHO, 2013), em princípio, é tão importante quanto uma sólida formação teórica e política, mas esse conhecimento, disseminado acriticamente na cultura das instituições e absorvido por equipes de trabalho, termina impregnando assistentes sociais à lógica tecnicista, pautada exclusivamente por indicadores de eficiência e eficácia da gestão. As orientações técnicas cunhadas no neoliberalismo e que assumem formas mais sofisticadas no atual estágio de desenvolvimento, denominado de “liberal revisitado” (WERNECK VIANNA, 2005), embora severamente criticadas (MOTA, AMARAL, PERUZZO, 2012), ofuscam a realidade, confundem os profissionais, do ponto de vista de seu compromisso ético e político, e, do ponto de vista técnico-operativo, se isentam de realizar a crítica à maneira como os governos conduzem e manipulam o fundo público⁷.

Ao constatar a ascendência de publicações, apoiadas na tradição crítica, que desvelam as tendências político-ideológicas em curso, bem como os dados orçamentários das políticas sociais, os mistérios da canastra orçamentária ainda não se revelam como objeto de relativo peso na produção intelectual do Serviço Social brasileiro e, particularmente, para os pesquisadores da área infantojuvenil. Cabe ressaltar que existem, para os defensores do ECA, publicações recentes e o investimento de pesquisadores sobre a temática⁸, entre as quais a produção de Suguihiro e Anhucci (2013); Salvador e Alves (2012); Suguihiro, Telles e Barros (2011); e Sadeck Filho (2010).

Os desafios políticos dos movimentos em defesa dos direitos de crianças e adolescentes são muitos e estão entrelaçados, por conta do processo de naturalização e banalização das relações sociais e pela “liquidez” das análises pós-modernistas, advindas de organismos internacionais e que influenciam, sobremaneira, determinadas Organizações Não Governamentais (ONGs) e alguns dos chamados “Novos Movimentos Sociais” (NMS), que são capazes de dissolver qualquer tentativa classista de interpretação da realidade, pois “a sociedade pós-moderna revelou-se uma máquina quase perfeita de tradução – uma máquina que interpreta qualquer questão social existente ou provável como questão privada” (BAUMAN, 1999, p. 276).

Portanto, com as disputas na sociedade civil, a ideologia subjacente às ONGs e aos NMS, sem generalizá-las, é atravessada pela emergência de dimensões de identidade; por aspectos íntimos e pessoais da vida humana; por características pragmáticas de reformas institucionais. De certo modo, os dilemas dos NMS não são enfrentados como expressões da questão social ou tampouco como contradições da relação capital/trabalho, mas buscam, na melhor das hipóteses, o reforço das lutas por direitos. Direitos que são, aliás, legítimos e importantes, mas que nessa leitura terminam por fragmentar, ainda mais, as questões de classe, gênero, raça/etnia, geração, diversidade sexual etc.⁹

Sendo assim, para além da tese leninista da organização em partidos políticos, considerada um dos meios possíveis para transformação societária, disputar e elaborar uma proposta social, inspirada na tradição marxista, como pauta político-pedagógica das organizações que atuam na área infantojuvenil e gerenciam os abrigos, espaço majoritário e hegemônico das entidades da sociedade civil, é um desafio permanente e incontestado. Ideólogos e trabalhadores de algumas entidades de orientação pós-modernistas, surgidas atreladas aos compromissos de NMS, além de rejeitarem o marxismo (GONH, 2000), lutam por direitos sem uma base classista. Insinua-se que, com a derrocada do “socialismo real”¹⁰, o capitalismo seria o único horizonte possível à humanidade. Mas há controvérsia! Esse sistema é poderoso, mas não é intransponível:

Faz falta o socialismo ou algo parecido, para que o sistema possa ser derrubado sem que nos jogue todos na barbárie. E é por isso que as forças de oposição são tão importantes: para resistir tanto quanto for possível ao fascismo, ao caos, e à selvageria que certamente surgirão de uma crise maiúscula do sistema (EAGLETON, 2006, p. 456).

Algumas considerações sobre os abrigos no Rio de Janeiro

Para Behring e Boschetti (2007) é difícil enquadrar com precisão um período específico de emergência das primeiras iniciativas que poderiam ser consideradas políticas sociais, mas para pensá-las, nos marcos do capitalismo, há uma exigência de compreendê-las criticamente e em suas contradições. O abrigo, como uma das políticas sociais, configura o ponto de partida deste estudo e está relacionado, dialeticamente, à dinâmica maior da sociedade de classes, pois a garantia desse espaço de proteção infantojuvenil, além de se constituir em um dever do Estado, está relacionado também ao papel desempenhado por parcela da sociedade civil e da própria família. Aliás, esses papéis pressupõem a maneira pela qual o Estado moderno se organiza e intervém, sobretudo porque esses elementos deitam suas raízes em relações sociais mediadas por determinações do fundo público e do “mundo” do trabalho.

Segundo Marx, “quando o capitalista converte parte de seu capital em força de trabalho, valoriza com isso seu capital global. Mata dois coelhos com uma só cajadada” (MARX, 1984, p. 157). Essa valorização se exprime no intercâmbio do processo de produção que pode ser executado pelos trabalhadores ou a partir de uma família e, nessa situação, o capital suprimido na troca por força de trabalho é transformado em meio de subsistência, cujo consumo, obtido por meio do assalariamento, serve para reproduzir as necessidades mais elementares, que englobam alimentação, vestuário, acesso à educação, ao lazer, como também para alimentar as fantasias¹¹, como o álcool, os narcóticos e o sexo.

No contexto atual, pode-se inferir que na ausência, provisória ou efetiva, de um ambiente familiar a criança ou o adolescente, impossibilitado, do ponto de vista legal e ético, de vender a sua força de trabalho ou sob as ameaças constantes à sua integridade física, como objetos de múltiplas violências, têm no abrigo um dos espaços de proteção que, por intermédio do fundo público e a partir de uma dimensão assistencial e educativa, objetiva a sua reprodução social.

Entende-se que, no modo de produção capitalista, uma parte do capital alienado, no processo de produção, retorna não para o trabalhador em si, mas para toda a sociedade. Um percentual daquilo que se converte em fundo público, destinado à composição das políticas sociais, é direcionado ao abrigo, o que permite à instituição atender, provisoriamente, as necessidades básicas de pessoas na faixa etária inferior aos dezoito anos de idade que, em princípio, deveriam ser providas pelas famílias. Ou seja, o abrigo propicia o acesso aos meios de desenvolvimento social, físico e psicológico dos trabalhadores que também estão por vir: “o capital que foi alienado em troca da força de trabalho é convertido em meios de subsistência, cujo consumo serve para reproduzir músculos, nervos, ossos, cérebro dos trabalhadores existentes e para produzir novos trabalhadores” (MARX, 1984, p. 157).

O abrigo está vinculado a uma perspectiva de proteção social mais ampla do que aquela propalada na noção constitucional de seguridade social constitucional. Na Carta Magna brasileira, a seguridade social é um sistema composto pela previdência social, saúde e assistência social e esse tripé articulado, sequer implementado no país, de acordo com Werneck Vianna (2001) passou por um “silencioso desmonte”. A contrarreforma neoliberal (BEHRING, 2003), além de reduzir o financiamento e o orçamento das políticas sociais, trouxe no bojo de suas alterações a perspectiva “intersectorial”, ou de atendimento em “redes”, na condução dos trabalhos em abrigos, o que subverteu não apenas as determinações da Constituição Federal de 1988, como também os pressupostos da “proteção integral” preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990.

Nesse contexto político marcado pela institucionalização do atendimento em abrigos, por parte do Poder Público, na cidade do Rio de Janeiro, surgiu, aproximadamente, em 1994, o Programa “Vem Pra Casa”¹², com a projeção de ações tecidas na parceria entre a Prefeitura e as ONGs. Elas foram sistematizadas e ampliadas, anos depois, com a deliberação 201/2001 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que aprovou a Política de Abrigo, estabelecendo diretrizes para todas as unidades sediadas na cidade.

Nesse período, o que existia de articulação entre as políticas sociais era fruto da ação individual e coletiva dos profissionais da ponta, já que não havia, de fato, uma preocupação governamental com a intersectorialidade. Durante a última década, foi estruturada uma relação predominante da Assistência Social com os abrigos, em detrimento de uma ação mais efetiva de outras secretarias que compunham a rede de proteção social, como a política de saúde e a política de educação, por exemplo. Isso reforçou uma visão fragmentada e restritiva, reproduzida, por alguns segmentos sociais, de que a proteção social estaria atrelada ou reduzida, quase que exclusivamente, à assistência social (RODRIGUES, 2007).

Cabe ressaltar que o abrigamento ou “acolhimento institucional” é uma medida de proteção, de acordo com o ECA, e vem sendo, aos poucos, retirada de uma condição marginal no conjunto de políticas públicas. Considera-se, esse espaço, um terreno fértil para análises teóricas e propostas interventivas, algo que é constatado em diversas produções¹³. Nesse sentido, dois ordenamentos são fundamentais para compreensão crítica das novas requisições dos abrigos. O primeiro é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que, a partir das linhas estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2005), reconhece o abrigo como uma unidade de proteção especial de alta complexidade¹⁴. O segundo é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006), que preconiza a importância de alguns pontos, distintos e interligados, do financiamento das políticas de acolhimento. No ECA também há um aspecto a ser salientado: a destinação privilegiada de recursos públicos às áreas de proteção à infância e à juventude e sua íntima relação com as prioridades do processo de reordenamento institucional dos abrigos (art. 92 e 94).

Sinalizar, minimamente, tais recomendações é fundamental para a defesa da política de abrigo, como responsabilidade estatal, e para salientar as complexas relações entre o público e o privado. Essas mudanças significam, inclusive, acabar progressivamente com o valor per capita que, em determinadas circunstâncias, funciona perversamente como um elo entre a remuneração dos profissionais de instituições

da sociedade civil¹⁵ e a manutenção, forçada, de crianças e adolescentes em abrigos, como justificativa para manutenção dos repasses financeiros.

De acordo com os dados de 2010, colhidos no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro¹⁶, enquanto a valor per capita da rede conveniada, pago pela Prefeitura, para acolhimento institucional integral a crianças e adolescentes era de R\$ 500,00, o financiamento do Governo Federal não chegava a 10% desse valor, girando em torno de R\$ 42,00. As trezentas metas de atendimento, portanto, custavam R\$ 1.951.200,00, em um ano. Nesse sentido a legislação prevê:

Mudança na sistemática de financiamento das entidades de abrigo, eliminando-se formas que incentivem a manutenção desnecessária das crianças e adolescentes nas instituições – como o financiamento por criança e adolescente atendido (grifos do autor) – e incluindo-se recursos para o trabalho com a reintegração à família de origem (BRASIL, 2006, p. 72).

Esses recursos são insuficientes para atender com qualidade e garantir condições satisfatórias de trabalho. Outros fatores podem ser mencionados, na realidade dos abrigos cariocas, como a existência de profissionais sem qualquer tipo de formação ou o devido preparo para lidar com o público infantojuvenil e, muitas vezes, equipes com os vencimentos atrasados por mais de um mês.

É comum ler, tanto na orientação técnica dos serviços de abrigo (BRASIL, 2009) e demais legislações, como nos fóruns, palestras e reuniões a necessidade de: realizar concursos públicos e, nas demais circunstâncias, contratar os profissionais com carteira de trabalho assinada; repensar a arquitetura, com a construção e reforma do espaço dos abrigos (de modo a garantir privacidade, condições sanitárias e de habitação e um ambiente acolhedor para usuários, familiares e equipes de trabalho); valorizar permanentemente os recursos humanos (com melhoria da remuneração e o estabelecimento de um processo contínuo de qualificação profissional); adotar formatos de gestão democrática (com articulações entre o abrigo e os atores do sistema de garantia de direitos, sejam eles oriundos de Ongs, universidades, movimentos sociais, grupos artísticos, dentre outros); elaborar o plano personalizado de atendimento (sem culpabilizar os usuários pela possível não execução do mesmo e tendo a coragem de sinalizar ao Poder Público seu dever na oferta das condições necessárias para reinserção familiar); elaborar projetos de intervenção profissional (para toda equipe e, em especial, para assistentes sociais); e estabelecer procedimentos para a avaliação e o monitoramento. E esses aspectos, imperativos no reordenamento institucional preconizado pelo ECA, existem, por incrível que pareça, desde sua aprovação em 1990.

As receitas e a arrecadação da prefeitura do Rio de Janeiro

As receitas e a arrecadação da Prefeitura do Rio de Janeiro estão contempladas nos sites da Controladoria Geral do Município¹⁷. Porém, os dados específicos dos orçamentos dos abrigos não foram facilmente levantados por se constituírem em um mistério, inclusive, para as representações do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e do Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CMDCA).

No relatório de prestação de contas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (CGM 2002, 2006, 2010) consta o detalhamento da arrecadação municipal, assim como um quadro demonstrativo das despesas da prefeitura (“para onde vai o dinheiro”) e um glossário com explicações sobre as “receitas”, ou seja, todos os recursos financeiros arrecadados pelo município (“de onde vem o dinheiro”).

Tabela 1 - Composição da receita e a arrecadação municipal

Composição da receita	2002	2006	2010
ISS	1.107.995,00	1.702.769,00	3.170.558,00
IPTU	721.424,00	1.047.540,00	1.430.224,00
ITBI	170.090,00	236.383,00	494.905,00
TAXAS	49.552,00	214.996,00	298.090,00
Outras receitas	4.287.046,00	5.502.060,00	9.849.435,00
Total	6.336.107,00	8.703.728,00	15.243.212,00

Fonte: Prestação de contas (CGM, 2002, 2006, 2010). Elaboração própria

Dentro do quadro de receitas, existem as receitas correntes e as receitas de capital. As receitas correntes se desdobram em: 1) receitas tributárias (impostos mais taxas); 2) receitas patrimoniais; 3) contribuições; 4) serviços; 5) transferências correntes (parcela do ICMS¹⁸ arrecadado pelo estado e cota parte do IPVA); e 6) outras receitas correntes (como a dívida ativa, ou seja, multas, etc.)¹⁹. É importante destacar que os chamados “royalties do petróleo” não são tecnicamente tributos, mas “compensações financeiras ao Estado pela utilização de recursos não renováveis” (SANTOS, 2011, p. 109).

Os dados levantados por Abreu (2009) apontam uma base econômica na área de comércio e serviços na cidade. A atividade econômica que mais emprega no município do Rio é o setor de comércio (62%) e de prestação de serviços (14%), o que de certa forma justifica a arrecadação acentuada de ISS. Uma tendência que pode vir a se firmar com a onda especulativa de imóveis é o aquecimento do mercado imobiliário, pois entre os anos de 2002 e 2010 houve aumento na arrecadação. A arrecadação do ITBI, nos anos de 2007 (R\$ 293.659) e de 2011 (R\$ 589.683), comparada com as receitas provenientes do IPTU nos mesmos anos, ou seja, 2007 (R\$ 1.086.204) e 2011 (R\$ 1.525.366), desprezando os cálculos inflacionários, apresenta uma diferença significativa: o primeiro demonstrou um aumento de 50% enquanto o segundo imposto de 28% (CGM, 2007, 2011).

O acompanhamento dos relatórios de gestão que tratam das receitas, ou seja, das estimativas sobre a arrecadação da prefeitura, e das despesas, fixadas a partir do que é arrecadado, são fundamentais para entender as prioridades políticas de um determinado governo. Na esfera federal, por exemplo, observa-se uma “insidiosa captura do fundo público” (SILVA, 2011). Em linhas gerais, o que isso significa? De acordo com dados da Auditoria Cidadã da Dívida²⁰ (2013), o Brasil utilizou, aproximadamente, 40% de sua arrecadação para pagamento de juros e amortizações da dívida, o que exige, das três esferas de governos, medidas de ajuste que reverberam nas políticas sociais. O fundo público, portanto, é capturado pela esfera financeira no circuito de “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1997) e pelos governos numa perspectiva de enfrentamento da crise estrutural, com o pagamento de juros crescentes, resultando em um ônus incontável para os segmentos da classe trabalhadora e prejuízos ao financiamento das políticas públicas e, em consequência, aos abrigos.

Tabela 2 - Receita arrecadada e despesa paga pela prefeitura do Rio de Janeiro.

Prestação de contas	2002	2006	2010
Receita arrecadada	6.336.107,00	8.703.728,00	15.243.212,00
Despesa paga	6.415.051,00	8.332.069,00	14.278.900,00
Déficit ou Superávit	(-) 78.944,00	(+) 371.695,00	(+) 964.312,00
Juros e amortizações	10%	10%	13,70%

Fonte: Prestação de contas (CGM, 2002, 2006, 2010). Elaboração própria

Ao confrontar a despesa paga até dezembro/2002 (R\$ 6.415.051 bi) com a receita arrecadada no mesmo período (R\$ 6.336.107 bi), apurou-se um déficit orçamentário de R\$ 78.944 milhões. De acordo com o relatório estudado, entre os anos de 1999 e 2001 a Prefeitura acumulou superávits sucessivos, entretanto, cabe esclarecer que, de acordo com o documento da Controladoria Geral do Município – CGM-RJ (2002, p. 7), “não é objetivo do poder público municipal apresentar superávits ao longo dos exercícios”. A relação entre a Prefeitura e o cidadão, em princípio, enfatiza que os recursos arrecadados na sociedade deverão retornar para ela. Assim sendo, o déficit apurado no ano de 2002 encontrava-se amparado pelos superávits dos anos anteriores.

As receitas que financiam os entes federativos são diferentes, porém estão interligadas por várias exigências, dentre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei é um dos mecanismos de ajuste criados no bojo da contrarreforma do Estado para a geração de superávits primários, isto é, para “realização de poupança primária no orçamento para honrar o pagamento dos juros da dívida” (SALVADOR, 2010, p. 380). De acordo com os dados da prestação de contas do município do Rio de Janeiro, entre 2002 e 2006 o montante de recursos destinados ao pagamento da dívida pública (juros, encargos e amortização da dívida) não ultrapassou 10% da despesa municipal, mas em 2010 esse percentual subiu para 13,7%, superando cifras de um bilhão e meio de reais.

O orçamento da assistência social e dos abrigos no Rio de Janeiro

As interseções entre os governos municipais do Rio de Janeiro, nas últimas duas décadas, revelam, ao contrário de rupturas, a continuidade com um projeto de cidade que favorece o empresariamento e a coerção em detrimento dos interesses dos trabalhadores. Invariavelmente, diferencia-se muito pouco de administrações públicas tecnicistas, orientadas pelas determinações hegemônicas do capital. No seio dessa afirmação, o fundo público, alvo preferencial da “contrarreforma neoliberal” (BEHRING, 2003), tem sido dilapidado. O orçamento público, nessa lógica, além de ser insuficiente para as políticas sociais, é incapaz de traduzi-las, efetivamente, como um direito social universal. Portanto, as contradições da assistência social, diante da contenção de recursos, apresentam-se na prevalência das políticas de transferência de renda (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2012), que reforçam tendências de “combate à pobreza” (MAURIEL, 2006) e se desdobram na face punitiva da “polícia dos pobres”, fazendo com que a assistência social, dificilmente, deixe o título de “patinho feio” da seguridade social.

Tabela 3 - Diferença entre empenho e pagamento da SMDS-SMAS

Ano	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga	Diferença entre empenho e pagamento	% da Diferença
2002	R\$ 154.119.090,41	R\$ 148.864.116,30	R\$ 131.745.394,96	R\$ 22.373.695,45	14,51%
2006	R\$ 159.737.641,21	R\$ 158.974.667,54	R\$ 147.586.431,41	R\$ 12.151.209,80	7,88%
2010	R\$ 172.635.755,61	R\$ 164.116.688,10	R\$ 151.938.687,27	R\$ 20.697.068,34	13,42%

Fonte: Prestação de contas (2002, 2006, 2010). Elaboração própria

No que tange os valores do orçamento da assistência social dos três últimos governos municipais do Rio de Janeiro, observa-se uma perceptível diferença entre os anos de 2002, 2006 e 2010. No ano de 2006, por exemplo, o orçamento teve execução superior a 92% do valor empenhado, constatação importante nessa gestão, principalmente por se tratar de uma secretaria com múltiplas exigências e recursos escassos. É importante salientar que o orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Social (SMDS/SMAS), no ano de 2006, o mais alto observado na pesquisa não chegou a 4% da arrecadação municipal do Rio de Janeiro. Desse valor, os abrigos e o Programa Família Acolhedora (acolhimento institucional e familiar) representavam, apenas, 9,57% do orçamento da assistência social.

Se considerarmos os dados já deflacionados²¹, nos anos de 2002 e 2003 a Função Assistência Social, na cidade do Rio de Janeiro, representou, respectivamente, R\$ 186.148.930,84 (1,62%) e R\$ 194.881.017,34 (1,69%) de todos os gastos da Prefeitura. Em 2006 e 2007 houve um aumento dos gastos sociais, significando, respectivamente, R\$ 376.130.806,11 (3,36%) e R\$ 334.331.111,41 (2,97%) do total de despesas. Os anos de 2010 e 2011 apresentaram uma queda percentual, indo para R\$ 307.735.277,39 (2,11%) e R\$ 458.878.295,44 (2,41%), respectivamente, do total de gastos do Poder Executivo. Isso é dotação orçamentária insuficiente diante da alta complexidade dos abrigos no SUAS.

O orçamento dos abrigos e a desarticulação com o fundo municipal

A proliferação do papel das ONGs no *mainstream* governamental, a partir da década de 1990, não é uma tácita coincidência, mas a comprovação da incidência das medidas de ajuste no continente sul-americano. No entanto, é importante ressaltar que as ONGs criadas antes dessa década apresentam perfis distintos daquelas que foram criadas paralelamente ao processo de construção política do neoliberalismo no Brasil (FILGUEIRAS, 2006). As relações com os movimentos de resistência à ditadura e com os compromissos da ABONG foram dissipadas. Essas ONGs, segundo Silva (2006, p. 53), “ao invés de lutarem por uma ampliação do Estado, acabaram por pregar um antiestatismo reforçado por uma perspectiva que alimenta a concepção de que tudo o que é governamental é ruim”.

A competitividade estimulada entre as entidades na sociedade civil é um fator que diminuiu a autonomia dessas instituições em face do papel do Estado. Como a destinação de recursos públicos constituía, majoritariamente, o financiamento de projetos dessas entidades, isso terminou por favorecer a cooptação política, por um lado, e a redução substantiva da infraestrutura governamental, por outro. Embora o ECA recomende que haja destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas à proteção de crianças e adolescentes, um nó da política social precisa ser desatado: a desarticulação das decisões entre o Poder Executivo e os Conselhos de Direitos. De acordo com o ECA, os conselhos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular. Mas observa-se que, a cada gestão municipal, a correlação de forças nas ações e na composição dos Conselhos de Direitos é diferenciada. De acordo com Beatriz Pereira (2012), a cooptação e legitimação de determinados grupos no poder ainda persiste como uma realidade.

No caso do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA), ele é constituído paritariamente por membros do Poder Público e da Sociedade Civil e, como preconiza o ECA, os conselhos fazem parte da política de atendimento. O conselho administra o Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMADCA), cujo objetivo é facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos para o desenvolvimento de ações junto ao público em questão. Exige-se que a gestão do Fundo, para além de sua função e objetivos, não seja entendida apenas como medida de racionalidade gerencial, tampouco como transferência de serviços e encargos, mas como um recurso destinado a abrir canais de discussão e de socialização de informações sobre o recolhimento de impostos, o financiamento e o cofinanciamento das políticas, a ampliação do orçamento e o questionamento das reais prioridades políticas dos governos.

Ao longo da última década constatou-se, pelo menos, quatro situações que demonstram a desarticulação das instituições cadastradas junto ao CMDCA. A primeira é a redução drástica das entidades de atendimento ao público infantojuvenil em situação de rua. No ano de 2002 havia a necessidade de recadastrar, com urgência, as entidades da sociedade civil, pois muitas delas, para os financiadores, ainda executavam, no papel, políticas de abrigo, mas na prática já haviam deixado de atender esse público específico contribuindo, com isso, para superestimar as vagas destinadas às crianças e adolescentes em situação de rua. Em 2006 e 2007 a pesquisa desenvolvida pela ONG Excola, em parceria com a Rede Rio Criança, junto a 454 instituições cadastradas no CMDCA-Rio, verificou que apenas 20 desenvolviam algum tipo de ação junto às crianças e adolescentes em situação de rua e, destas, somente 13 faziam abordagem nas ruas (SOUZA e OLIVEIRA, 2007).

A segunda é que a prevalência do Poder Público brasileiro no financiamento dos projetos das entidades não governamentais era residual, pois nessa pesquisa levantou-se o seguinte dado: do financiamento das 20 ONGs pesquisadas, 20,31% eram provenientes de agências internacionais; 18,75% de doações; 12,5% do Poder Público na esfera federal; 10,93% do CMDCA; 9,37% do Poder Público na esfera municipal; 7,81% do setor empresarial, 7,81% do Poder Público na esfera estadual; 7,81% de outros; e 4,68% do Poder Público internacional (Ibidem).

A terceira diz respeito às análises das planilhas orçamentárias. Observou-se uma mudança significativa na composição do orçamento, pois a maior parte do percentual dos recursos financeiros, até o ano de 2002, era alocada nos Fundos (Fundo Rio, Fundo da Criança e do Adolescente e Fundo de Assistência Social). A partir de 2010, a maior parcela foi direcionada ao gabinete do Secretário de Desenvolvimento Social, não passando pelo conhecimento, discussão ou deliberação do Conselho. As realidades dos municípios brasileiros são distintas, mas o site do CMDCA-Rio, que poderia ser um portal de transparência e um poderoso instrumento de socialização de informações, é obsoleto e as deliberações não circulam, ficando restritas ou ao Diário Oficial do Município ou então ao grupo de instituições que fazem parte de sua composição paritária. Estudiosos da área, Valdir Anhucci e Vera Suguhiro (2012), fazem uma percuciente observação ao mencionar a experiência de pesquisa no CMDCA de Londrina, onde as dificuldades para a tomada de decisões, no que diz respeito à ampliação dos recursos, também são evidenciadas. Os autores destacam que:

Quando se trata de ampliação de recursos para a população infanto-juvenil, a pesquisa demonstrou que o CMDCA tem dificuldades em se manifestar e se posicionar de forma contundente. A falta de informação, em especial dos representantes da sociedade civil, sobre o orçamento público e a falta de postura política frente ao assunto, denuncia a dificuldade de incorporá-lo como instrumento de efetivação de políticas públicas, reduzindo o debate do processo orçamentário à mera disputa de poder e conflitos de interesses (ANHUCCI e SUGUIHIRO, 2012, p. 83).

E, por último, diz respeito à situação que demarca os conflitos de interesses e o beneficiamento dos investimentos na proteção básica em detrimento da proteção especial. Depois de muito debate, o

FMADCA passou a financiar, em 2009, um dos serviços públicos municipais, ou melhor, uma política social básica voltada à população infantil/adolescente, invertendo a lógica que sempre pautou as suas ações. Segundo material publicado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), isso é um equívoco, mas para garantir os direitos de crianças e adolescentes foi interpretado como uma excepcionalidade. A destinação privilegiada de recursos públicos, nesse caso, possibilitou ao Fundo o financiamento do Programa Família Acolhedora que, desde 2006, figurava como política social básica no município do Rio de Janeiro e contava com recursos próprios.

De acordo com Edson Sêda, cotejando a diretriz que prevê o fundo com as linhas de ação a que se refere o art. 87 do ECA, temos que as políticas sociais básicas se nutrirão dos recursos orçamentários que lhes são próprios, aí incluída a de assistência social, nas quais crianças e adolescentes têm direito à “destinação privilegiada de recursos públicos”, como consta da alínea “d” do parágrafo único do art. 4º do Estatuto. Assim sendo, os recursos recolhidos ao fundo destinar-se-ão aos aspectos prioritários ou emergenciais que, a critério do Conselho, em deliberação específica, não possam ou não devam ser cobertos pelas previsões orçamentárias destinadas à execução normal das várias políticas públicas em seus respectivos âmbitos (TCMRJ, 2010, p. 74).

Nos estudos realizados verificou-se que as disparidades existentes entre os orçamentos dos abrigos, até o ano 2004, eram bastante acentuadas. Mesmo para os segmentos que compunham o CMDCA, essas informações eram desconhecidas e as cifras que envolviam o orçamento e o financiamento dos abrigos não passavam pelo crivo desse Conselho. Esse assunto merece maior aprofundamento, mas a questão é que o CMDCA, para sair fortalecido e cumprir o papel de controle social democrático, precisa de maior participação no processo que envolve o ciclo orçamentário da Prefeitura e não apenas de entidades preocupadas em manter seus financiamentos de projetos e que, contrariando o espírito combativo dos militantes da área, tem apresentado posicionamentos políticos bastante questionáveis²².

Tabela 4 – Orçamento dos Abrigos e do Programa Família Acolhedora²³

Descrição	2002	2006	2010
Abrigos	R\$ 5.073.391,02 *	R\$ 14.634.368,46	R\$ 12.302.011,40
Família Acolhedora	.R\$ 160.000,00 **	R\$ 582.587,17	R\$ 1.478.240,00
Total geral	R\$ 5.233.391,02	R\$ 15.216.955,63	R\$ 13.780.251,40

Fonte: Assessoria de Orçamento – Rede de Acolhimento (2006 e 2010). TCMRJ/CAD-SCE (2002)*. Anotações próprias (2002)**

Esses dados não são para reforçar uma oposição ou rivalidade de uma política em relação a outra, mas para apontar o grande desafio do Sistema de Garantia de Direitos e daqueles que buscam, nesses 25 anos, implementar o ECA. Em 2006, por exemplo, o valor *per capita* (custo médio de um adolescente do abrigo) girava em torno de R\$ 800,00, podendo chegar a R\$ 1.000,00 (Mil Reais) ao mês e o custo de um adolescente entre 15 e 18 anos, no Programa Família Acolhedora, era de R\$ 600,00 (Seiscentos Reais) ao mês. Em dados recentes, Merigo (2013) mostra que a média *per capita* em Santa Catarina está em, aproximadamente, R\$ 2 mil por criança atendida e os municípios estão mantendo essas unidades sozinhos.

Em suas origens, o projeto Família Acolhedora objetivava reverter os quadros de violência doméstica sem necessariamente utilizar o abrigo como espaço de proteção. A partir de 2006, quando essa experiência foi alçada à categoria de política pública, ao invés de o Programa Família Acolhedora (PFA) estruturar as ações no intuito de complementar o sistema de proteção social do município, o seu custo mais reduzido terminou por suscitar, disfarçadamente, a substituição dos abrigos. Os dados coletados comprovam essa tendência, pois entre 2002 e 2010 havia, respectivamente, 100 e 300 crianças e adolescentes acolhidos no PFA. No mesmo período havia, respectivamente, 339 e 246 crianças e

adolescente nos “abrigos próprios” do município²⁴. Ou seja, o número dos abrigos da “rede própria” diminuiu (de 13 para 11) e o número dos abrigos da “rede conveniada” aumentou (de 56 para 79).

Por fim, há uma questão de gestão dos recursos públicos que privilegia a proteção básica, com as políticas de transferência de renda com condicionalidades, em detrimento da proteção especial. Os abrigos representam a “alta complexidade” do SUAS e precisam de investimentos robustos. Porém, o discurso corrente é que é mais eficiente a destinação dos recursos públicos para o PFA. Constatou-se uma contenção do orçamento das políticas de acolhimento no Rio de Janeiro: se comparado ao orçamento da assistência social, o acolhimento institucional e familiar concentrou, comparativamente, 3,51% em 2002, 9,57% em 2006, 8,39% em 2010. Há um risco de o abrigo permanecer isolado das demais ações governamentais, pois é tido como uma *política menor*, mantido, muitas vezes, pela tenacidade dos profissionais que resistem, mesmo diante de mínimas condições de trabalho, à inexistência de formação continuada e à remuneração incompatível com a função exercida.

Considerações finais

A cultura de institucionalização tem sido enfrentada e os esforços empreendidos são louváveis, porém não será resolvida, simplesmente, com a substituição do abrigo pelo Programa Família Acolhedora, exitoso em vários aspectos. No bojo dessa constatação, o processo de marginalização do abrigo nas políticas sociais revela uma leitura epidérmica da realidade social, calcada nos processos individuais que reforçam a responsabilização unilateral das famílias, crianças e adolescentes dos estratos pauperizados da classe trabalhadora ou dos profissionais do abrigo. Essa leitura histórica corrobora para deslocar, da organização social vigente, os determinantes da institucionalização de longa permanência, pois deve-se levar em consideração: a sociedade profundamente desigual, as alterações no padrão de proteção social e o papel do Poder Público municipal.

Comprovou-se a tese de que há contenção de gastos das políticas para a infância e adolescência, em especial as de abrigo, e a realocação dos recursos da assistência social para o PFA. No entanto, com a situação do atendimento ao público usuário de crack os investimentos governamentais, em abrigos especializados, tendem a aumentar. Observa-se que a canastra misteriosa do orçamento está se abrindo, principalmente pelas exigências da legislação que versa sobre a transparência pública, mas ainda falta envolver o CMDCA nas discussões e deliberações da política de abrigo; detalhar, com maior precisão, a destinação desses recursos; avaliar a efetividade das políticas de abrigo e família acolhedora em sua totalidade, informações ainda pouco socializadas e publicitadas.

É impossível abolir essas formas de institucionalização nos marcos do capitalismo. Por outro lado, a consolidação dos abrigos depende de orçamentos robustos e de infraestrutura física, material e humana compatível com multiplicidade de ações exigidas, inclusive, no auxílio às famílias. Do contrário, os abrigos correm o risco de se perpetuarem em espaços estigmatizados, precários, com verbas e recursos insuficientes. Cabe salientar que os caminhos de superação das diversas formas de institucionalização serão pavimentados à medida que haja a eliminação da pobreza e da desigualdade social. Essa reflexão se situa no campo crítico que questiona, dentre outras coisas, a destinação do fundo público e entende, pelo menos, dois movimentos: o de melhoria e qualificação dos espaços dos abrigos e das equipes de atendimento e o de construção, lenta e gradual, nos próximos 25 anos, de um projeto político emancipatório para a humanidade por parte das ONGs e demais entidades da sociedade civil envolvidas com o trabalho infantojuvenil.

Referências

- ABREU, Aline Cavalcanti. **O orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social: tendência de refilantropização no Rio de Janeiro**. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social: In: SALVADOR, Evilásio, et.al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012
- _____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010
- _____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008
- _____. BOSCHETTI, Ivanete Salete. Política Social: fundamentos e história. **Biblioteca básica do Serviço Social**, n.º.2. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social, resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**. Disponível em: 28/10/2004.
- _____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.
- _____. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. CONANDA, CNAS, Brasília, 2009.
- BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio, et.al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012
- CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.) **Globalização e socialismo** (Coleção Fora de Ordem). São Paulo: Xamã, 1997
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política: A dualidade de poderes e outros ensaios**. SP: Cortez, 1996.
- _____. Entrevista. In: JOSÉ, Emiliano. LEITE, José Corrêa. **Revista Teoria em debate**, n.º 51, Julho de 2002. Disponível em: http://www.teoriaedebate.org.br/busca/results/?field_edicao%3A2220. Acesso em: 22/05/2013.
- CUNHA, José Ricardo. Orçamento público e fundo da infância e da adolescência. In: DINIZ, Andréa. CUNHA, J.R. (Orgs.) **Visualizando apolítica de atendimento à criança e ao adolescente**. Rio de Janeiro: Litteris Editora: KroArt: Fundação Bento Rubião, 1998.
- EAGLETON, Terry. Um futuro para o socialismo? In: BORÓN, A; AMADEO, J; GONZÁLEZ, S. (Org.) **Teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**, Buenos Aires. Agosto 2006.
- GIACCOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2000.
- HOUTART, François. Os Movimentos sociais e a construção de um novo sujeito histórico. In: BORON, Atílio. AMADEO, Javier. GONZÁLES, Sabrina (Orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. CLACSO – Expressão Popular: Buenos Aires - São Paulo, 2006.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- LIMA, Rodrigo. S. **Orçamento público dos abrigos municipais no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. UERJ: Rio de Janeiro, 2013.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Vol. I livro primeiro (o processo de produção do capital), Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- MAURIEL, Ana Paula. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. In: **Ser Social** nº. 18. Programa de Pós-graduação em Política Social da UnB, 2006.
- MERIGO, Janice. Santa Catarina possui cerca de 130 abrigos institucionais para crianças e adolescentes. **Correio Otaciliense**, 15 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.adjorisc.com.br/jornais/correiootaciliense/geral/santa-catarina-possui-cerca-de-130-abrigos-institucionais-para-criancas-e-adolescentes-1.1311071>. Acesso em: 23/07/2013.
- MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.
- NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita** (coleção zero à esquerda). Rio de Janeiro: Vozes, 1998

PEREIRA, Beatriz Mateus. "Se conselho fosse bom!" Reflexões acerca dos Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente da região Norte-noroeste Fluminense. In: SOUZA FILHO, Rodrigo; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Conselhos de Direitos: desafios teóricos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012.

RIO DE JANEIRO. **Controladoria Geral do Município (CGM)**. Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2002, 2006 e 2010. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>. Acesso em: 15/01/2013.

_____. **Controladoria Geral do Município (CGM)**. Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2003, 2007 e 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>. Acesso em: 15/01/2013.

_____. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 18 de maio de 2010. Disponível em: http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=2304&page=1&download=ok. Acesso em: 13/01/2013.

RODRIGUES, Mavi. Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. **Serviço Social e Sociedade** nº 91. SP, Cortez, especial 2007.

SADECK FILHO, Francisco José. O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas. **Dissertação de Mestrado**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. Notas sobre a necessidade de reformas no Sistema Tributário Nacional. In: **IPEA**. Desafios para o desenvolvimento brasileiro. Brasília, 2011.

_____. ALVES, Maria da Conceição Lima. O abandono dos direitos assistenciais do ECA na execução orçamentária. **Revista Sociedade em Debate**, n.º 18, Pelotas, 2012.

SILVA, Giselle Souza. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. **Revista Ser Social**, v.13, n.º 28. Universidade de Brasília, 2011.

SILVA, Lucília Carvalho. **O uso do fundo público em organizações em fins lucrativos: a experiência de organizações da Zona Oeste conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2006

_____. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais. In: SALVADOR, Evilásio, et.al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012

SOUZA, Antônio Reguete Monteiro. OLIVEIRA, Elizabeth Serra (coord.). **Mapeamento de ações de ONG's junto às crianças e adolescentes em situação de rua no município do Rio de Janeiro**. Rede Rio Criança, Excola, Vic. Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

SUGUIHIRO, Vera Lúcia Tiek. TELLES, Tiago Santos. BARROS, Mari Nilza Ferrari. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.º. 105. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. ANHUCCI, Valdir. A dimensão política do orçamento público: os conselhos de direitos como espaço de debate plural e coletivo. **Revista Economia e Região**. Paraná: Universidade Estadual de Londrina, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRJ). **Orientações para o FMDCA**. Rio de Janeiro, 2010.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, n.º. 18: Política Social e Serviço Social elementos históricos de debate atual. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, 2005

_____. O silencioso desmonte da seguridade social. In: BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

¹ Por uma questão política adotou-se, ao longo do trabalho, abrigo ao invés de entidade de acolhimento familiar.

² Gestão de César Maia entre 2001-2004 e 2005-2008. Gestão de Eduardo Paes entre 2009-2012.

³ Na lei máxima do país, o capítulo que tangencia as normas gerais das finanças públicas, art. 165, sentença o estabelecimento de procedimentos a serem adotados por representantes do Poder Executivo tais como: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). No Portal do Orçamento do Senado <http://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao> há uma breve explicação. A LOA estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. A LDO orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União. O PPA estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Para maiores esclarecimentos, ver Cunha (1998) e Giacomoni (2002).

⁴ As despesas são todos os gastos públicos. De acordo com os dados da Controladoria Geral do Município (2010), 1) a dívida pública é uma das despesas e consiste no pagamento de financiamentos e empréstimos; 2) a manutenção de serviços também são gastos que englobam: o material de consumo, medicamentos, merenda escolar, iluminação pública, coleta de lixo, luz, água, telefonia, aluguéis, vigilância, locação de veículos e outros serviços necessários para a administração e a manutenção dos serviços; 3) gastos com projetos e execução de obras públicas. Geralmente é o calcanhar de Aquiles dos gestores de

abrigo, pois não há dotação de obras na assistência social que, obrigatoriamente, deve encaminhar as solicitações (mesmo de simples reformas) para a Secretaria Municipal de Obras, o que na maioria das vezes, por conta da burocracia e do status reduzido da assistência social, obstaculiza ou, quando não, impede a realização de melhorias nos equipamentos sociais; 4) pessoal e encargos sociais: salários e benefícios para funcionários, aposentados e pensionistas do Município acrescido das demais despesas trabalhistas.

⁵ A proposta inicial nasce da inquietação política da Coordenação do FPO-RJ em consonância com as preocupações do CEDECA a respeito da garantia de direitos e da consecução das políticas sociais para crianças e adolescentes. Cabe ressaltar que o CEDECA é uma entidade que se soma ao fortalecimento da rede de defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro. Nasceu em 2009 como resultado da mobilização de profissionais da área do Direito e da área social, de acadêmicos, militantes do movimento social e de defesa dos direitos humanos de crianças e de adolescentes.

⁶ É importante salientar o protagonismo político da Assistente Social e Professora Dra. Elaine Rossetti Behring à frente desse processo.

⁷ “O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital” (SALVADOR, 2010, p. 79).

⁸ A Assistente Social e Professora Dra. Vera Lúcia Tieko Suguihiro – Universidade Estadual de Londrina (UEL) é uma referência importante nessa temática.

⁹ A negação do marxismo é operada por intermédio de uma leitura reducionista e destoante da perspectiva de totalidade, eivada num economicismo que atribuiu, a essa linha de pensamento, uma orientação engessada, estática e compartimentalizada. François Houtart afirma que “o novo sujeito histórico a ser construído será popular e plural, isto é, constituído por uma multiplicidade de atores e não pela ‘multidão’ da qual falam Michel Hardt e Antônio Negri. Conceito este tão vago como perigoso por suas consequências desmobilizadoras. A classe operária terá um papel importante, mas compartilhado” (HOUTART, 2006, p. 423-4).

¹⁰ A democracia só é possível no socialismo, “sem democracia não há socialismo, e sem socialismo, não há democracia” (COUTINHO, 2002). Nas considerações sobre o que se convencionou chamar de “socialismo real”, exemplo dado pelos detratores do marxismo para desqualificá-lo, Coutinho explica que tal experiência não contemplou adequadamente os ideais democráticos. O referido mestre também destaca que um desafio fundamental, colocado hoje em dia para os socialistas, é repensar a questão da democracia no socialismo: “eu diria que, em grande parte, o mal chamado ‘socialismo real’ fracassou porque não deu uma resposta adequada à questão da democracia. Eu acho que socialismo não é só socialização dos meios de produção – nos países do socialismo real, na verdade, foi estatização – mas é também socialização do poder político. E nós sabemos que o que aconteceu ali foi uma monopolização do poder político, uma burocratização partidária que levou a um ressecamento da democracia”.

¹¹ As roupas e tênis de grifes famosas e as mais inovadoras tecnologias perfazem os gostos fetichizados dos segmentos pobres da classe trabalhadora. Essas mercadorias até são importantes, mas transformam desejos individuais, subvertem-se em necessidade sociais, muitas vezes supérfluas e demasiadamente exageradas para as necessidades médias da população.

¹² Programa elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro em que todas as ações para o atendimento de crianças, adolescentes e seus familiares, em situação de rua, são delineadas por articulações entre Estado e sociedade civil. Isso demarcou um paradoxo entre uma proposta ousada e democrática, mas delineada dentro da lógica intersetorial de um governo federal de orientação neoliberal cumpridor das medidas de ajuste e afinado com o viés contrarreformista.

¹³ Ver o levantamento realizado por Lima (2013).

¹⁴ Numa analogia simplória da assistência social com a área da saúde, em que a alta complexidade envolve procedimentos especializados, tecnologia avançada e alto custo, percebem-se grandes diferenças.

¹⁵ Sociedade Civil numa perspectiva gramsciana (COUTINHO, 1996).

¹⁶ D.O. Rio, 18 de maio de 2010, p. 34.

¹⁷ Foi criada em 1993 e tem como funções principais exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da Administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

¹⁸ O pior problema do ICMS – ou, mais geralmente, o pior problema de um imposto sobre o valor adicionado “cobrado na origem” – é o incentivo à “guerra tributária” entre os estados, que se habituaram a dar vultosos incentivos tributários às grandes empresas para que se estabeleçam (e, assim, atraiam outras empresas para gerar empregos) em seus territórios (SANTOS, 2011, p. 107).

¹⁹ A Constituição de 1988 autoriza a União a cobrar o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) e o imposto sobre grandes fortunas (IGF). Na prática, entretanto, a arrecadação do ITR é próxima de zero e o IGF jamais foi regulamentado (SANTOS, 2011, p. 103).

²⁰ No Brasil, urge a necessidade da auditoria da dívida, para saber a sua origem, a sua fundamentação legal, a sua legitimidade etc. <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>

²¹ De acordo com o IPCA médio do mês de julho de 2013.

²² Cabe lembrar o convite realizado, pelo CMDCA, ao ex-Deputado Federal Rodrigo Bethlem para compor uma mesa sobre redução da maioria penal. Uma carta de repúdio produzida pelo CRESS 7ª Região e pela Rede Rio Criança (2014) menciona o seguinte: “convidar o referido Parlamentar, que, ao longo das duas gestões do Prefeito Eduardo Paes, já ocupou os cargos de Secretário Municipal de Ordem Pública, Secretário Municipal de Assistência Social, significa compactuar com as práticas fortalecidas no período de suas gestões, quais sejam: a política higienista de limpeza das ruas realizada com a adoção do recolhimento e internação compulsória, na maioria das vezes feita com participação da polícia militar e guarda municipal, um tipo de tratamento arbitrário, violento e cruel dispensado às crianças e adolescentes em situação de rua; a contratação irregular da Ong Tesloo, para execução da política de acolhimento institucional, através dos chamados “abrigos especializados” para o tratamento de dependência química, sem qualquer tipo de discussão democrática junto ao CMDCA”.

²³ As crianças e adolescentes são a maioria dos abrigados e os dados dos abrigos (exclusivos para esse público) estão superestimados, pois incluem também o orçamento para abrigos de adultos e de famílias.

²⁴ Embora sejam abrigos próprios, em todos eles existe a terceirização com entidades da sociedade civil.