



6º Encontro Internacional de Política Social
13º Encontro Nacional de Política Social
Duzentos anos depois:
A atualidade de Karl Marx para pensar a crise do capitalismo
Vitória (ES, Brasil), 04 a 07 de junho de 2018

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas

O Financiamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em São Luís¹

Resumo: Segundo a Constituição Federal de 1988 é dever da família, do Estado e da sociedade, de maneira conjunta, assegurar à criança e ao adolescente uma vida digna, devendo o Poder Público manter fundo de apoio a programas e projetos voltados às crianças e adolescentes. Um dos maiores desafios enfrentados pelos Municípios é o financiamento dos Fundos da Criança, que em São Luís é feito, dentre outras fontes, a partir de percentual do Imposto de Renda retido na fonte dos vencimentos dos servidores. A forma como está pensada essa fonte de receita em termos normativos e sua operacionalização é objeto do presente relato de experiência, de modo a analisar sua engenharia e seus traços constitutivos enquanto ferramenta de fomento ao desenvolvimento da Política da Infância em São Luís (Maranhão).

Palavras-chave: Política da Infância; Fundo da Criança; Receitas.

The Financing of Sao Luiz's Municipal Fund for Children and Adolescent Rights

Abstract: According to the Federal Constitution of 1988, it's the duty of family, the State and society, to jointly ensure a decent life for the children and adolescent, and the Government must maintain a fund of support for programs and projects aimed at children and adolescent. One of the greatest challenges faced by the Municipalities is the financing of Child Funds, which in Sao Luiz is done, among other resources, from the percentage of Income Tax withheld at the source of the salaries of the servants. The way in which this source of revenue is thought in normative terms and its operationalization is object of the present report of experience, in order to analyze its engineering and its constitutive traits as a tool to foment the development of the Childhood Policy in Sao Luis (Maranhão).

Keywords: Childhood Policy; Child Fund; Revenue.

1. Marco Teórico de Referência para a Análise da Política de Financiamento do FMDCA-SL

1.1 Ilações Teórico-Metodológicas que Norteiam o Relato

Para Marx, até hoje, *“los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo”* (2006, p. 59). Interpretar a realidade, no entanto, é uma das tarefas que tem se colocado ao mundo como forma de transforma-lo, sobretudo em tempos materiais, dialéticos e, para usar palavras derivadas do materialismo histórico-dialético, de contradições acirradas. Para tanto, impõe-se a adoção de rigor científico-metodológico tal que possibilite a concretização do conhecimento a partir da verificação de categorias de fenômenos e fatos, metodicamente

¹ Concordo, de maneira expressa, com a divulgação deste trabalho.

pensados, de maneira a garantir a verificabilidade que deve ser inerente. (GIL, 2014, p. 15)

Desta maneira, mesmo um relato de experiência, nos moldes aqui delimitados, demanda a adoção de critérios científicos definidos a partir de métodos e técnicas de pesquisa que garantam o rigor que lhe é demandado, não bastando a definição de um marco referencial apenas teórico, mas também metodológico.

Para tanto, e de maneira objetiva, parte-se, metodologicamente, das definições de Silva acerca da análise de políticas públicas, que se difere da avaliação de políticas públicas, pois

a análise de políticas públicas se refere à avaliação da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, enquanto a avaliação da política é que vai atribuir uma relação de causalidade entre determinado programa 'x' e um resultado 'y' (ARRETCHE, 1998). (SILVA, 2013, p. 49)

Não se tem a intenção de, na condição de um relato, ainda que tomando por base as definições acima propostas, realizar uma avaliação ou mesmo uma análise de um programa ou política pública, mas apenas tomar por base alguns preceitos da análise das políticas públicas que permitam a demonstração dos elementos da engenharia institucional e os seus traços constitutivos para melhor elucidar o relato de experiência proposto, dando-lhe maior fidedignidade ao trabalho.

1.2 O Marco Teórico-Normativo que Estrutura do FMDCA

Busca-se uma análise, neste relato, de como se estrutura gerencial e normativamente, de modo a demonstrar de que maneira as definições de financiamento e receitas do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FMDCA, são apresentadas na Política Municipal da Infância e Juventude de São Luís a fim de garantir uma receita permanente à consecução dos objetivos de promoção e garantia de direitos dos seus usuários.

Deste modo, cumpre, enquanto marco teórico, declarar tudo aquilo que compõe a estrutura essencial do FMDCA, ou para sua constituição enquanto elemento da Política da Infância, desde suas normas estruturantes, ou fundantes, até os conceitos que o definem. Para tanto, é fundamental, preliminarmente, partir de uma percepção que considera a categoria em estudo como algo historicamente determinado, ou seja, que não é estático, mas sim algo que representa um processo histórico, real e concreto e que declara a responsabilidade do Estado na garantia desses direitos.

Ao longo da história da humanidade, tem-se presenciado a violação de direitos de crianças e adolescentes constantemente. Desde episódios bíblicos, como a matança de inocentes por ordem de Herodes (século IV, a. C.), até às chacinas do século XX, a criança e o adolescente têm sofrido violações constantes. A 2ª Guerra Mundial, por exemplo, foi palco de abuso sexual de crianças e adolescentes, o que, ao final, resultou na criação pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1946, na criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, voltado, de maneira imediata, ao amparo de crianças e adolescentes na Europa, devastada no pós-guerra, Oriente Médio e China. (MAZZUOLLI, 2017, p. 51).

Outro documento importante, e este mais conectado com as definições de responsabilidade do Estado na proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, foi a Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959 e, posteriormente, os Pacto de Nova York de 1966 – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que colocam tanto o direito de requerer do Estado medidas de proteção, ratificado no Brasil pelo Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992¹, como o dever deste último de promover a proteção contra qualquer tipo de exploração econômica e social, ratificado no Brasil pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992².

Por fim, já após a própria aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi ratificada no plano interno Brasileiro a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente através do Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990, que em seu artigo 3^o, ao consagrar o Princípio do Interesse Superior da Criança (*best interests of child*), atribui ao Estado a responsabilidade de, quando pensar ações e políticas voltadas

¹ Artigo 24. 1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1992)

² Artigo 10. Os Estados-partes do presente pacto reconhecem que: (...) 3. Devem-se adotar medidas especiais de proteção e de assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Devem-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. (...) (BRASIL, 1992)

³ Artigo 3. 1. Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança. 2. Os Estados Partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para o seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas. 3. Os Estados Partes se certificarão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada. (BRASIL, 1990).

para crianças e adolescentes, garantir que os seus interesses serão considerados sempre primordiais.

Vê-se, pois, que na construção de políticas públicas, ou mesmo de outras ações que não estejam no contexto das políticas públicas em si, o interesse destes usuários deverá ser sempre considerado. Não à toa, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 227 coloca o Estado, juntamente com a família e a sociedade como um todo, enquanto protetores e promotores de direitos das crianças e adolescentes, estipulando um conjunto de intervenções que vão desde o apoio jurídico e fiscal, por meio de incentivos e subsídios às entidades não-governamentais, até a criação de programas de atendimento a serem executados diretamente pela Administração Pública.

Nesse contexto, foi editada a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que promulgou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para servir como a legislação interna que estabelece normas gerais de proteção à infância e à juventude, ou seja, uma bússola que iria guiar a atuação estatal e privada. Dentre as várias disposições contidas na lei, o Livro II, Título I, estipula o que optou por denominar de Política de Atendimento dos direitos das crianças e adolescentes que, segundo o artigo 86 do ECA, “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1990). Para Rossato *et al* entende-se a Política de Atendimento como

o conjunto de ações e programas que, sob a condição de garantir a dignidade da pessoa humana, promover o bem-estar coletivo e atendem as demandas específicas, administrando os recursos disponíveis e buscando outros que possam auxiliar na busca constante da projeção dos direitos fundamentais. (ROSSATO *et al*, 2012, p. 271).

Trata-se, portanto, do conjunto de Políticas Públicas a serem instituídas a partir de um processo intencional, pensadas estrategicamente a partir de diretrizes, princípios e linhas de atendimento, para “dar conta” das demandas advindas dos mais diversos setores da sociedade, e que, como já mencionado, são estruturadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na Política da Infância, as linhas de atendimento são muito bem definidas pelo artigo 87 do ECA para os entes federados. Adota-se a classificação proposta por Costa (1993, p. 30) ao dividi-las em: políticas sociais básicas; política de assistência social; política de proteção especial; e, política de garantias. Para sistematizar, valemos do quadro-resumo proposto por Rossato (2012, p. 274):

Quadro-resumo 1: Classificação das linhas de atendimento da Política da Infância

1. Políticas sociais básicas	Todas as crianças e adolescentes	Universo de população	Ações básicas
2. Políticas de assistência social	As crianças e adolescentes em estado de necessidade	Segmento da população	Complementação alimentar. Abrigo provisório.
3. Política de proteção especial	As crianças e adolescentes em situação de risco	Casos e/ou pequenos grupos	Plantões de recebimento e encaminhamentos de denúncias. Reabilitação de dependentes químicos. atendimentos ao adolescente infrator.
4. Política de garantias	As crianças e adolescentes envolvidos em conflito de natureza jurídica	Casos/grupos	Centro de Defesa de Direitos – Ministério Público – Defensoria Pública

Fonte: ROSSATO, 2012, p. 274

Uma vez delimitadas as linhas de atendimento, que resultam na concretização tanto do eixo da proteção, como no eixo da promoção de direitos, o ECA estipula as diretrizes da Política, a que se dá destaque para as previstas nos incisos I, II e IV do artigo 88 do Estatuto:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I – a municipalização do atendimento;

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
(...)

IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

(...) (BRASIL, 1990)

Tratam-se do plano de ação da política de atendimento, exigível para que as linhas de ação fossem progressivamente criadas. Para Tarcísio Costa (2004, p. 173) fundamentam-se em três vetores: articulação, descentralização e participação.

A articulação consiste na atuação em forma de sistema que vise a proteção integral da criança e do adolescente, motivo pelo qual se fala em Sistema de Garantia de Direitos – SGD. Já a participação consiste na participação da sociedade civil nas instâncias deliberativas da Política da Infância.

Por fim, em relação à descentralização, compreende-se que esta consiste na divisão do trabalho entre os Entes Federados cabendo, na esfera municipal, que aqui é a esfera em que se insere o objeto do relato, a execução direta dos programas de atendimento da Política da Infância como um todo, podendo, ainda, executá-los por entidades não-governamentais voltadas à proteção e/ou promoção de direitos de crianças e adolescentes.

Esse último vetor conecta-se diretamente com a diretriz da municipalização do atendimento e que decorre da perspectiva que foi adotada já na época da reabertura democrática brasileira no final da década de 80 e que culminou com a Constituição Federal de 1988. Cabe aos Municípios, enquanto entes federados, a responsabilidade pela observância dos assuntos de interesse local da população e, portanto, daquilo que se apresenta enquanto necessidade imediata da população. É o que a literatura denomina de Princípio da Predominância do Interesse Local (SILVA, 2001, p. 480) e que Rossato define como Princípio da Municipalização (2012, p. 277).

Cabe aos Municípios, desta maneira, a tarefa de criar e manter os Conselhos Tutelares, garantir a execução de Programas e Políticas voltadas às crianças e adolescentes, tanto no sentido da proteção, como da promoção, bem como instituir o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que em São Luís são conhecidos pelas siglas CMDCA e FMDCA, respectivamente.

O Conselho da Criança é um órgão político, de natureza deliberativa, sem personalidade jurídica própria, e, portanto, vinculado administrativamente a um órgão da administração pública direta, em regra. É composto de representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, nomeados pelo Prefeito da cidade para, conforme o art. 89 do ECA, o exercício de função de interesse público, vedada a remuneração, cabendo-lhes as deliberações sobre a Política de Atendimento, a inscrição e registro de programas e entidades, governamentais e não-governamentais, que executem programas e serviços voltados à infância, bem como o custeio e incentivo de programas e serviços ligados à área da infância através dos recursos advindos do FMDCA, além de outras competências que a legislação local lhe atribuir.

O Fundo da Criança, por sua vez, também sem personalidade jurídica, é “todo produto de receita que tem como objetivo a viabilização das políticas, programas e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” (ABRINQ, 2015, p. 9) e, vinculado ao Conselho da Criança, terá seus recursos distribuídos e alocados mediante deliberação deste último.

Em São Luís, capital do Maranhão, a Política de Atendimento é regulamentada, inicialmente, pela Lei n.º 3.131, de 27 de maio de 1991, e, em seu artigo 9º cria e institui o Conselho da Criança, vinculando-o ao órgão responsável pela execução da Política de Assistência Social no Município. Define, ainda, que este será composto de

sete representantes do Poder Público e outros sete da sociedade civil (art. 11), para mandatos de dois anos (art. 15), cabendo-lhe, dentre outras funções:

Art. 10. (...)

XXI – deliberar sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alocando recursos para os programas das entidades governamentais e repassando verbas para as entidades não-governamentais.

XXII – controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos que constituem o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (...) (SÃO LUÍS, 1991)

Essa mesma lei institui em seu art. 21 o Fundo da Criança em nível Municipal, colocando-o como parte integrante do orçamento público e instrumento de captação e aplicação de recursos a serem utilizados segundo deliberação do Conselho (SÃO LUÍS, 1991). Estipula, ainda, no §4º desse mesmo artigo que, através de resolução, o Conselho deverá formalizar convênio com entidades governamentais e não-governamentais para utilização dos recursos do fundo.

O ponto central de tudo que foi demonstrado e construído até agora são as receitas que constituem o fundo e que, segundo o art. 21-E da Lei, coube a Poder Executivo Municipal regulamentar por meio de decreto que, em São Luís, foi editado em 11 de abril de 1995, sob o n.º 15.770 e delimita em seu artigo 5º as receitas do FMDCA, assim dispondo:

Art. 5º. São receitas do Fundo:

I – Dotação consignada anualmente no orçamento municipal à base de 10% (dez por cento) do IRPF dos servidores do Município;

II – Doações de pessoas físicas e jurídicas em dinheiro conforme o disposto no art. 260 da Lei Federal n.º 8.069, de 13.07.90;

III – Valores provenientes de multas previstas no art. 214 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 e oriundas das infrações nos arts. 228 e 258 da referida lei;

IV – Transferência de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V – Auxílios, contribuições, transferências de entidades, internacionais, governamentais e não governamentais;

VI – Produto de aplicação no mercado financeiro dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor e do produto da venda de materiais, publicações e eventos;

VII – Recursos oriundos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Município e Instituições Privadas e Públicas, nacionais e internacionais, federais e municipais, para repasse a entidade executoras de programas integrantes do plano de aplicação. (SÃO LUÍS, 1995) **(grifo nosso)**

Como pode ser verificado, o financiamento do Fundo da Criança em São Luís se dá pelos mais diversos tipos de fonte. Dentre elas, as principais são as constantes do inciso I e II: o destaque de 10% do IRPF dos servidores e as doações de pessoas físicas e jurídicas.

Quanto às doações, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança realiza constantes campanhas em prol do financiamento do FMDCA, com divulgação de *spots*

em rádios, circulação de materiais impressos, além de evento de mobilização e sensibilização de parceiros doadores que possam contribuir com o financiamento de programas e projetos voltados à infância ludovicense.

Dá-se destaque, porém, para o inciso I que apresenta inovação e prática idealizada pelo Poder Executivo Municipal de São Luís já na década de 90, como uma forma de manter um custeio da Política da Infância, em especial, dos programas financiados pela Política de Atendimento, e que perdura até os dias de hoje demonstrando-se como a principal fonte de receita do fundo e de custeio de programas e projetos de entidades ligadas à infância e juventude em São Luís.

Melhor esclarecendo, a norma determina que do valor advindo do desconto do Imposto de Renda dos servidores municipais será 10% da receita total e transferido de ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís, como forma de receita. A transferência ocorre de maneira imediata ao recebimento da receita, sendo realizada por ato do órgão gestor da arrecadação e pagamento do Município que, na estrutura vigente, é a Secretaria Municipal de Fazenda.

É esta prática que, nos últimos anos, tem sido de grande valia à Política da Infância em São Luís e alcançado grandes resultados no financiamento de projetos, cujos resultados são apresentados neste relato.

2. Os Resultados do Financiamento do FMDCA em São Luís

Como resultado do modelo de financiamento adotado pelo Fundo da Criança de São Luís, verifica-se a constante e reiterado apoio a projetos e programas voltados à promoção de direitos de crianças e adolescentes, que são retratados em alguns números obtidos junto à Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS), órgão responsável pela operacionalização do Fundo.

Segundo a Coordenação de Contratos e Convênios da SEMCAS, nos últimos 5 anos foi arrecadado, considerando a soma das duas fontes de receita em análise neste relato, um total de R\$ 16.425.904,20 (dezesesseis milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, novecentos e quatro reais e vinte centavos), dos quais foram aportados, até o ano anterior, um total de R\$ 10.406.911,80 (dez milhões, quatrocentos e seis mil, novecentos e onze reais e oitenta centavos) em um total de 81 programas e projetos voltados exclusivamente à infância e juventude. O valor está distribuído da seguinte maneira:

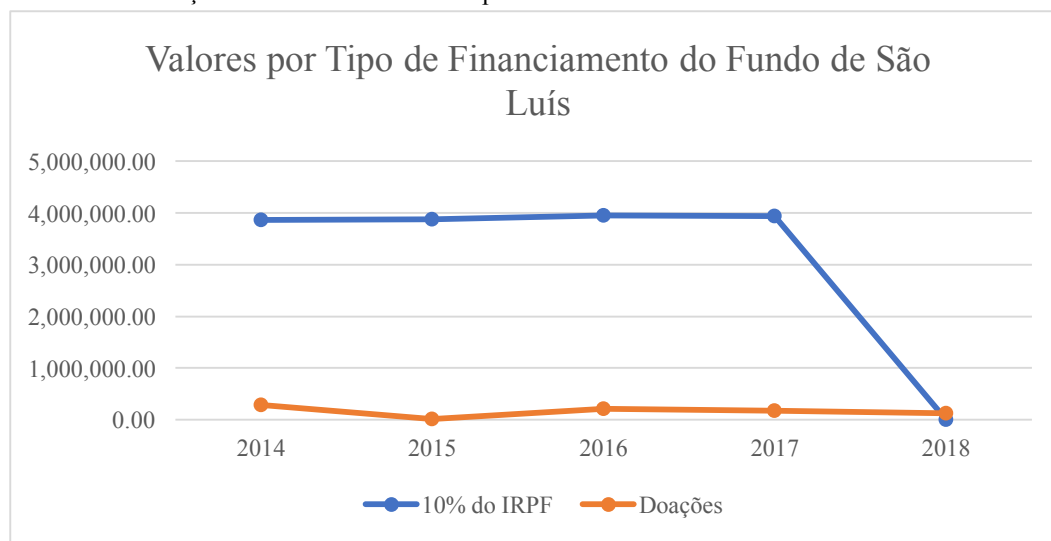
Tabela 1: Quantidade de Recurso por Projetos por Ano

Ano	Total de Projetos	Valor Aportado
2014	23	R\$ 2.556.200,50
2015 ¹	1	R\$ 50.000,00
2016	22	R\$ 3.039.220,51
2017	22	R\$ 2.717.025,50
2018 ²	14	R\$ 2.044.465,24

Fonte: Coordenação de Contratos e Convênios da SEMCAS

A depender da fonte de receita derivada de doação, considerando que houvesse sido aportado todo o valor doado, o apoio a programas e projetos em São Luís resumir-se-ia a apenas 4,79% do valor aqui apresentado, o que corresponderia a R\$ 787.666, 34, ou seja, o que se verifica é que a transferência de 10% do valor correspondente ao Imposto de Renda de Pessoa Física retido na fonte, dos vencimentos dos servidores é fonte de receita basilar para a manutenção de uma regularidade de financiamento de projetos e programas na área da infância, como pode ser verificado no gráfico 1.

Gráfico 1: Evolução dos Valores Recebidos por Ano



Fonte: Superintendência de Execução Orçamentária e Financeira da SEMCAS

¹ Segundo informação da Coordenação de Contratos e Convênios da SEMCAS, no ano de 2015 não houve realização de Edital de Seleção de Projetos com o aporte de novos recursos, mas tão-somente a renovação dos convênios pactuados em 2014, que receberam a extensão do prazo para finalização do cronograma de execução proposto no plano de trabalho. Verifica-se que, com isto, o montante de recursos despendidos no ano de 2016 foi superior à média trabalhada de aproximadamente dois milhões por edital. Excepcionalmente, foi realizada transferência do montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para a Sociedade Voluntária de Assistência ao Menor – SVAM, referente a parcela em atraso não repassada anteriormente.

² De maneira atípica, segundo informação da Superintendência de Execução Orçamentária e Financeira da SEMCAS, houve atraso de repasse no ano de 2018 e, diferentemente do que ocorria nos anos anteriores.

Confirma-se, assim, a fundamental importância da fonte de receita advinda do desconto da receita do Município com o desconto do Imposto de Renda retido na fonte, constante do inciso I do Art. 5º do Decreto 15.770, de 1995.

Ademais, para além da questão numérica, a diversidade de projetos financiados demonstra, associada a quantidade de recurso aportado a cada entidade, ainda, a possibilidade de atingir os mais diferentes públicos dentro do público maior que é a infância, bem como através dos mais diversos tipos de projeto, que vão desde ações em bairros específicos da cidade, até organizações internacionais e órgãos dos Sistema de Justiça.

Para utilizar como exemplo, em 2016 foi aportado o montante de R\$ 134.000,00 (cento e trinta e quatro mil reais) no Projeto Superando Barreiras em Defesa da Criança e do Adolescente com Deficiência, que foi desenvolvido em conjunto entre o Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente (NDCA) e o Centro Integrado de Apoio à Pessoa com Deficiência (CIAPD). O projeto resultou em 294 atendimentos diretos a crianças e adolescentes, sendo que a meta eram apenas 120, além de 1.106 acolhimentos de demandas, seja em rodas de conversas, reuniões ou palestras. (DPE..., 2018)

2.1 Críticas à Experiência Relatada

Como toda ação estratégica ou política pública executada, o processo de avaliação é algo que lhe compõe. Retomar os seus pressupostos, avaliar sua execução e impacto causado, de modo a tentar repensar o *modus* ou o instrumento adotado para a consecução do resultado é elemento chave de toda e qualquer política pública, e não seria diferente quanto ao Fundo da Criança.

Da análise realizada, entende-se que dois pontos representam fragilidades estruturais, e, deste modo, críticas, que colocam em questão, por um lado, a continuidade de existência da fonte de receita, e, de outro, um certo grau de dependência do Fundo em relação a uma tipologia de fonte especificamente.

A primeira crítica refere-se à natureza jurídica da norma que institui o Imposto de Renda retido na fonte como receita do FMDCA, já que se compreende que o Decreto não é o instrumento normativo adequado para tanto.

Como demonstrado, com fundamento no art. 93, inciso III da Lei Orgânica de São Luís, a receita foi instituída por Decreto regulamentador da Lei que versa sobre a Política de Atendimento e, portanto, também sobre o Fundo da Criança no Município de

São Luís, por derivação, e em obediência, ao paralelismo constitucional, que determina ser competência privativa do Prefeito “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir regulamentos para sua fiel execução*” (SÃO LUÍS, 2012). Trata-se do Clève (2000, p. 271) definiu como atividade normativa secundária exercida pela Administração Pública, neste caso, através da figura do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Não se trata de uma questão hierárquica ou de origem, somente, mas que tipo de conteúdo se admite como possível em cada tipo de norma prevista na Constituição Federal de 1988, ou, conforme diz Mendes valendo-se das palavras de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

A distinção substancial reside no fato de que a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão somente fixa as “*regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada*”. (MENDES, 2012, p. 980) (*grifos do original*)

Desta maneira, inobstante a previsão na Lei Municipal n.º 3.131, de 1991 que já instituiu as receitas do fundo em seu art. 21-A, o que, portanto, suplantaria a necessidade de uma regulamentação por meio de decreto, o Decreto regulamentador é norma que deriva do poder regulamentar do Executivo Municipal e, portanto, sujeita a alteração a qualquer momento a partir de ato do seu Chefe, desde que não seja *contra legem*. Considerando, assim, que não há determinação em Lei quanto à designação dos 10% da receita advindo do Imposto de Renda retido na fonte dos vencimentos dos servidores municipais, tratando-se de mera liberalidade do Poder Executivo, sua retirada pode ser feita a qualquer momento.

A crítica vai além quando levada em consideração as definições constitucionais e tributárias sobre a receita de impostos. Segundo a Constituição Federal é vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa específica (art. 167). Trata-se do que a literatura chama de Princípio da Não Vinculação da Receita de Impostos, e que, como o próprio nome já diz, incide exclusivamente sobre os impostos, cuja vinculação somente pode ser efetivada pela Constituição Federal. (FURTADO, 2013, p. 93). A vedação se dá no intuito de garantir ao elaborador de políticas públicas a possibilidade de formula-las e implementá-las livremente:

A não afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: liberdade ao elaborador de políticas públicas, possibilitando a alocação de recursos, segundo critérios e escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um

orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço, em face da realidade cambiante de cada ente governamental. (FURTADO, 2013, p. 95)

Existem, por óbvio, exceções à impossibilidade de vinculação previstas na CF/88, dentre as quais a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal vincularem até 0,5% da sua receita tributária líquida a programas de apoio à inclusão social (art. 204, parágrafo único). Note-se, no entanto, que a Lei Fundamental não se refere a Municípios e, portanto, não alcançaria a vinculação de receita prevista no Decreto 15.770, de 1995, denotando real fragilidade à continuidade do financiamento da Política.

A segunda, e última crítica a ser feita à experiência, deriva, de certa maneira, da existência da própria forma de financiamento. O fato de existir uma “fonte de receita fixa” prevista no Decreto que garante um certo montante de recursos anualmente para apoio aos programas e projetos, ainda que de grande valia à política em si, cria uma dependência do Conselho da Criança de São Luís e enfraquece as ações de mobilização e articulação como forma de captação de recursos para o Fundo. Como pode ser verificado no gráfico 1, a diferença entre a receita arrecada a partir de doações e a obtida a partir da transferência dos 10% do IRPF retido na fonte, é de R\$ 14.850.571,60 (catorze milhões, oitocentos e cinquenta mil, quinhentos e setenta e um reais e sessenta centavos), ou seja, o recurso arrecadado por meio de doações não representa nem 20% do valor obtido pela transferência.

Isto sugere, uma baixa articulação e/ou mobilização em torno das doações ao Fundo da Criança, o que se percebe ser a principal fonte de arrecadação do Fundo da Criança em outras localidades. Em Porto Alegre, por exemplo, em 2018 o Fundo da Criança – lá conhecido como Funcriança – recebeu R\$ 17.141.852,74 em doações, um crescimento de 8.45% se comparado com o ano anterior. (FUNDOS..., 2019)

É preciso, pois, fomentar mais as doações, não só para que haja uma independência em relação à fonte de receita derivada do imposto de renda, que já se demonstrou frágil o suficiente para ser suprimida a qualquer momento, mas também para que a campanha sirva como uma forma de sensibilização da sociedade civil como um todo, e não somente a organizada, em torno da Política da Infância.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispões sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 16 fev. 2019.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo.** 2. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **É possível mudar – A criança, o adolescente e a família na política social do município.** São Paulo: Malheiros, 1993.

COSTA, Tarcísio José Martins. **Estatuto da criança e do adolescente comentado.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DPE supera meta e encerra projeto com cerca de 1.700 atendimentos voltados a crianças e adolescentes com deficiência. **Defensoria Pública do Estado do Maranhão.** São Luís, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/index.php/SiteInstitucional/ver_noticia/5991>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FUNDOS da criança e do idoso recebem recorde de doações. **Prefeitura de Porto Alegre.** Porto Alegre, 11 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://alfa.portoalegre.rs.gov.br/smri/noticias/fundos-da-crianca-e-do-idoso-recebem-recorde-de-doacoes>. Acesso em: 17 fev. 2019.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro** / J. R. Caldas Furtado. 4. ed. rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ludwing Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana y otros escritos sobre Feuerbach.** 1ª ed. Madrid: Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels, 2006.

MAZZUOLLI, Valério de Oliveira, 1977 -. **Curso de direitos humanos** / Valério de Oliveira Mazzuolli. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Lei 8069/90: artigo por artigo**/ Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépure, Rogério Sanches Cunha. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SÃO LUÍS. Lei Municipal n.º 3.131, de 27 de maio de 1991. **Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial Municipal, São Luís, 27 de maio de 1991.

SÃO LUÍS. Decreto Municipal n.º 15.770, de 11 de abril de 1995. **Regulamenta o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <
<http://sistemas.semاد.saoluis.ma.gov.br:8090/easysearch/cachedownloader?collection=default&docId=22ccb7aa577423da98977b666990cd7c044e26db4&fieldName=Visualizar&extension=bht.zip#q=15.770>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

SÃO LUÍS. **Lei Orgânica do Município de São Luís**. Diário Oficial do Município (Suplemento): São Luís, MA, 19 de março 2012, ano XXXII, n.º 55, 32 p. Disponível em: [https://slz.w3com.com.br/midias/anexos/Copia\(01\)_1188_1-_lei_organica_do_municipio_de_sao_luis.pdf](https://slz.w3com.com.br/midias/anexos/Copia(01)_1188_1-_lei_organica_do_municipio_de_sao_luis.pdf). Acesso em: 17 fev. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos** / Maria Ozanira da Silva e Silva... [et al.]. – São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), 2013. p. 19/107.