

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

AVALONE DANIEL GONÇALVES

**A RENÚNCIA FISCAL COMO FONTE DE RECEITA
NO CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS:
REGRAS, ATORES E RECURSOS RECEBIDOS
(2006-2014)**

Belo Horizonte

2017

AVALONE DANIEL GONÇALVES

**A RENÚNCIA FISCAL COMO FONTE DE RECEITA
NO CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS:
REGRAS, ATORES E RECURSOS RECEBIDOS
(2006-2014)**

Monografia apresentada à Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Dr^a Viviane Petinelli Silva

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre um bom momento para olhar o caminho que percorremos e perceber que não o trilhamos sós. Fazer esse curso de graduação foi uma boa aventura, que exigiu malabarismos de agenda para retomar (bons) hábitos adormecidos, garantindo horas semanais para leituras, para a pesquisa e para a prática da escrita. Essas atividades nem sempre são realizadas conforme planejado, mas podem ser garantidas pelo esforço e pela flexibilidade criativa.

Estar dentro de uma universidade foi um sonho que acalentei por muitos anos. Esse templo do conhecimento e da sabedoria humana sempre me fascinou. É uma honra que não cabe em tornar-me Bacharel em Gestão Pública. E isso me dá a certeza da presença de Jeová Deus nessa história. E a Ele sim, toda honra e toda glória.

Agradeço aos meus professores do Departamento de Ciência Política, todos eles sem exceção, que tiveram papel fundamental em minha formação. E principalmente a Professora Viviane Petinelli Silva, por seus conhecimentos e pela ajuda impecável como orientadora na produção deste trabalho.

Aos meus pais Gumercindo e Zilda, que não me acompanharam nessa etapa da vida. Aos meus irmãos mais velhos Erivelto e Eulália, que viram o início, mas não puderam mais estar aqui para ver o final desta trajetória, pois todos eles estão nos braços de Deus neste momento. Ao meu esposo, que não mediu esforços e esteve comigo a cada segundo desta jornada, por todo seu o apoio e (im) paciência.

Aos amigos e familiares, que sempre me trouxeram uma palavra de alento e alegria na vida.

RESUMO

O tema central desta monografia é a renúncia fiscal em benefício de programas e ações voltados ao atendimento de crianças e adolescentes no Estado de Minas Gerais. A renúncia fiscal é uma política pública usada pelos governos com o objetivo de incentivar o desenvolvimento socioeconômico e cultural de uma região ou ampliar o investimento em uma determinada área de política pública. O governo federal, estadual e municipal abdicam-se da prerrogativa de arrecadar parte de um imposto cobrado, de modo que a iniciativa privada invista e patrocine ações e projetos conectados a uma política pública. O presente estudo examina a renúncia fiscal como fonte de arrecadação de recursos para o Fundo da Infância e da Adolescência do Estado de Minas Gerais, sob gestão do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais. O trabalho aponta os atores, projetos e recursos arrecadados no período entre 2006 e 2014, com vistas a mostrar como a renúncia fiscal tem contribuído para a implementação de programas e ações voltados ao atendimento a crianças e adolescentes em Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: Fundos. Criança. Adolescente. Conselhos. Renúncia Fiscal.

ABSTRACT

The central theme of this monograph is the tax waiver regarding the allocation of resources devoted to funds for children and adolescents. The tax waiver regards to public policy used by governments in order to promote the socio-economic and cultural development or the development of a region or of a particular sector of economic activity and promote income distribution. Tax waiver, as addressed by this work, means that the government foregoes the right to collect part of the percentage of the tax that the government can collect, so that the private initiative can invest and sponsor projects connected to the Fund for Children and Adolescents. These taxes can be of federal, state and even municipal level. In Brazil, fiscal incentives have meant a viable way to make certain public policies for many sectors of the economy. These incentives provide social responsibility practices, as well as regional and industrial development. Thus, a large part of society can have access to education, health, sports, culture and many other items that allow their growth, especially the poor. This study is limited to tax incentives in the State Council for Children and Adolescents of the State of Minas Gerais - CEDCA-MG, pointing his latest projects, dynamics and functioning of the Fund for Children and Adolescents of the State of Minas Gerais. The theme is of great importance for every Brazilian citizen, especially for students and future professionals of Public Management, since the theme covers the study of organizations involving sharp public interest.

KEYWORDS: Funds. Child. Teenager. Advices. Renounce.

Lista de Figuras

Figura 1 - Demonstração das Fontes de recursos de receitas no FIA	33
--	-----------

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Doações de pessoas físicas e jurídicas para o FIA-MG entre 2006 e 2014 (R\$ 1,00)	46
---	----

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Base de cálculo anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física a partir do exercício de 2016, ano-calendário de 2015	39
Tabela 2 - Demonstrativo do cálculo do imposto de renda de pessoa física a pagar	39
Tabela 3 - Demonstrativo do cálculo do imposto de renda de pessoa física a restituir	40
Tabela 4 - Valores de doações de pessoas físicas e jurídicas para o FIA-MG (2006 a 2014)	45

Lista de Quadros

Quadro 1 - Relação de Conselheiros por Comissão Temática	28
Quadro 2 - Relação de Conselheiros na Composição da Sociedade Civil e Governamental	29
Quadro 3 - Instituições cadastradas que recebem doações por área de políticas públicas segundo dados da Receita Estadual-MG	43
Quadro 4 - Banco de Projetos do CEDCA-MG	44

Lista de Abreviaturas

ALMG - Assembleia Legislativa / MG

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CEDCA/MG – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente de Minas Gerais

DIRPF – Declaração de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física

DIRPJ – Declaração de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA – Fundo da Infância e da Adolescência

IR – Imposto de Renda

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PL – Projeto de Lei

PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal

PPA – Plano Plurianual

RE – Receita Estadual

RFB – Receita Federal do Brasil

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEDPAC – Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

SEE – Secretaria de Estado da Educação

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria de Estado da Saúde

SUASE – Secretaria de Defesa Social

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	13
2 – INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS, CONSELHOS DE DIREITOS E FUNDOS DE INCENTIVO	16
2.1 – A formação de uma estrutura participativa no Brasil	17
2.2 – Formas de participação no âmbito das políticas públicas: os conselhos de políticas e os fundos públicos	20
3 – O CEDCA-MG E O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	26
3.1 – O CEDCA-MG	27
3.2 – O Fundo Estadual da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais	30
4 – A RENÚNCIA FISCAL COMO FONTE DE RECEITA PARA O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	35
4.1 – Renúncia Fiscal: concepção e fontes de captação de recursos.....	35
4.2 – A renúncia fiscal no âmbito do FIA-MG: atores, projetos e recursos financeiros (2006-2014).....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1 – INTRODUÇÃO

A presente monografia versa sobre a importância da participação da sociedade civil, por meio de doações financeiras, para a execução de determinadas políticas públicas, como, por exemplo, a política de direitos da criança e do adolescente. Essa participação implica a presença de particulares, pessoas físicas e jurídicas, no financiamento de atividades voltadas para o público-alvo da política, no nosso exemplo, as crianças e os adolescentes.

No Brasil, um dos instrumentos utilizados pelo governo para possibilitar essa participação consiste na renúncia fiscal. Esta constitui uma política utilizada pela administração pública e que tem como escopo promover incentivos, visando ao desenvolvimento de certas regiões e/ou áreas em termos socioeconômicos e culturais. A administração pública federal, estadual e municipal abre mão do direito de arrecadar uma parcela do que é cobrado como imposto, de tal maneira que a iniciativa privada, no lugar de proceder ao pagamento desse imposto, pode investir e patrocinar ações e projetos em prol de determinados segmentos, como, por exemplo, políticas voltadas para a promoção do bem-estar da criança e do adolescente.

O presente estudo examina a aplicação da política de renúncia fiscal na política de direitos da criança e do adolescente. O trabalho analisa a destinação do Imposto de Renda de Pessoa Física (doravante IRPF) e Jurídica (doravante IRPJ) para o Fundo da Infância e do Adolescente de Minas Gerais, mais conhecido por FIA-MG.

Instituído pela Lei Ordinária nº 11.397, de 6 de janeiro de 1994, o FIA tem como objetivo financiar projetos que atendam crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social por meio de programas sociais. Outro importante órgão envolvido no processo em questão é o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente de Minas Gerais (doravante CEDCA-MG), que presta auxílio ao FIA, que, por sua vez, responsabiliza-se por financiar projetos e programas direcionados para atender crianças e adolescentes, em especial aquelas que se encontram mais socialmente vulneráveis.

Uma das principais fontes financiadoras do FIA derivadas de renúncia fiscal consiste nas doações de pessoas físicas e jurídicas. Além dessas, ainda compõem o fundo muitas

decorrentes de condenação em ações cíveis e aplicação de penalidades administrativas ou penais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Somado a elas, o FIA é composto por recursos provenientes de convênios, transferências entre entes da federação, governos, organismos nacionais ou internacionais, ganhos de aplicações financeiras e de cláusulas específicas de contratos de licitação pública e doações de bens materiais de pessoas físicas ou jurídicas.

Todo o recurso arrecadado deve ser aplicado em projetos de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em situação de risco ou vulnerabilidade, na proteção contra violência (maus-tratos, abuso, exploração sexual e/ou moral), em projetos de combate ao trabalho infantil, à profissionalização de adolescentes, além de orientação, apoio sociofamiliar e medidas socioeducativas.

Diante da importância da renúncia fiscal para o FIA e do FIA para as políticas de direitos da criança e do adolescente, este estudo examina a gestão do FIA-MG e os vários projetos elaborados por atores públicos e societários no âmbito da política de direitos da criança e do adolescente. O trabalho aponta os diferentes aspectos pertinentes à gestão do FIA-MG e as organizações e projetos apoiados por esse Fundo, além de mostrar como as doações de parte do imposto de renda são feitas e como a arrecadação vem se comportando nos últimos anos. Uma vez que o FIA-MG é gerido pelo CEDCA-MG, o presente estudo também examina a atuação dessa instituição na gestão do fundo.

O presente estudo justifica-se pela escassez de investigações sobre a gestão do FIA e a renúncia fiscal neste âmbito. Os gestores públicos devem ter consciência da importância dos recursos destinados ao FIA, assim como da realização de políticas públicas no que tange aos direitos da criança e do adolescente. Pretende-se, assim, com este trabalho, contribuir para a compreensão do tema e para a ampliação dos estudos sobre a temática.

Para a execução deste estudo, foi feita pesquisa bibliográfica e coleta de dados sobre o tema da renúncia fiscal e sua aplicação no âmbito da política de direitos da criança e do adolescente de Minas Gerais. Para tanto, foram pesquisados livros, revistas acadêmicas e sítios eletrônicos onde se veiculam textos de caráter científico a esse respeito.

Ademais, foi realizada uma entrevista presencial com o Sr. Ricardo Zadra, que é representante da Secretaria da Fazenda no CEDCA-MG, que muito elucidou sobre a temática em pauta. Ainda foram feitas coletas de inúmeros dados no CEDCA-MG a respeito do FIA-MG no período entre 2006 e 2014.

Este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, procura-se apresentar uma abordagem teórica a respeito das instituições participativas, tais como os conselhos de política, que, como se verá, são núcleos de representação institucionalizada da sociedade civil no processo de políticas públicas. Característicos de um regime democrático, esses arranjos estão presentes em um conjunto amplo de políticas setoriais, dentre elas, as políticas de promoção dos direitos da criança e do adolescente.

No segundo capítulo, descreve-se o Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescente de Minas Gerais (CEDCA-MG) e a principal fonte de financiamento das políticas voltadas para esse público, a saber, o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), gerido por tal conselho. Apresenta-se elementos que aclarem e ilustrem o funcionamento prático de tais conselhos, como a relação de entidades governamentais e não governamentais representadas no CEDCA-MG, assim como as fontes de recursos direcionados ao FIA, entre outros aspectos.

O terceiro capítulo versa diretamente sobre o tema relativo à renúncia fiscal como fonte de receita para o FIA. Nesse sentido, aborda-se mais profundamente o tema da renúncia, a qual é utilizada pelo Estado para promover determinados segmentos desfavorecidos da sociedade, como certos indivíduos que se encontram em fase infantil e adolescente. Descreve-se as regras, os atores e os recursos destinados ao FIA-MG entre 2006 e 2014. Também se discute os mecanismos pelos quais qualquer pessoa física ou jurídica pode tomar parte no financiamento dos fundos, mediante a renúncia fiscal do governo.

Ao final, apresenta-se as considerações finais deste trabalho.

2 – INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS, CONSELHOS DE DIREITOS E FUNDOS DE INCENTIVO

O Brasil é mundialmente conhecido pela estrutura participativa que construiu no âmbito de diversas áreas de políticas públicas nas três esferas da Federação. Essa estrutura é composta por instituições que possibilitam tanto a participação cidadã individual e direta como a participação coletiva e por meio de representantes. Dentre essas instituições, destacam-se os conselhos de políticas públicas, que são instâncias de representação que congregam atores sociais e governamentais, com o objetivo de fazer com que o cidadão participe mais ativamente da vida democrática e da administração pública do país.

A construção dessa estrutura participativa teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição promoveu um processo de descentralização político-administrativa da União para os estados e municípios, caracterizado pela transferência de atribuições na execução de políticas públicas para esses últimos.

Além disso, a Constituição abriu o caminho para que o governo federal, estadual e municipal criasse instituições participativas no âmbito de diversas políticas públicas. Uma delas é o Conselho de Políticas Públicas. Os Conselhos de Políticas estão presentes em um conjunto amplo de políticas públicas. Uma das áreas consiste na Política de Direitos da Criança e do Adolescente. Nesta área, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que é órgão permanente, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

No Estado de Minas Gerais, há o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (doravante CEDCA-MG), vinculado à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), órgão da administração direta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. A SEDESE presta o suporte técnico-administrativo ao CEDCA-MG. A este conselho compete o exercício do controle dos recursos próprios dos recursos do estado, assim como a fiscalização e a definição da aplicação desses recursos.

A descentralização político-administrativa, somada à criação de instituições participativas, possibilitou uma maior participação das organizações da sociedade civil na discussão e na prestação de diversos serviços públicos, dentre eles, ações e programas no âmbito da política de direitos da criança e do adolescente.

Essa política é coordenada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, que trabalha conjuntamente com outros elementos, como a sociedade civil, e outros órgãos da administração pública. Essa secretaria conta com o auxílio do CEDCA-MG, o qual é responsável pela gestão do Fundo da Criança e do Adolescente – FIA. O FIA financia programas e projetos voltados para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Este capítulo está dividido em três seções, uma das quais, a presente, de caráter introdutório. Em seguida, aborda-se a formação de uma estrutura participativa no Brasil, para logo tratar-se das formas de participação no âmbito das políticas públicas: os conselhos de políticas e os fundos públicos.

2.1 – A formação de uma estrutura participativa no Brasil

A Constituição da República de 1988 teve como um de seus objetivos promover uma descentralização administrativa, política e financeira no país. Os entes federados assumiram novas atribuições que se traduziram em funções a ser exercidas por cada um de forma concorrente ou compartilhada.

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 veio em resposta às reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 em favor da descentralização das políticas públicas. A avaliação de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso em torno das virtudes da descentralização. Esperava-se que esta última produzisse eficiência, participação, transparência, entre outras virtudes esperadas da gestão pública (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Para possibilitar a descentralização sem prejuízos para a federação, a Constituição, em seu art. 1º, estabeleceu a união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito

Federal. Embora autônomos administrativa e politicamente, cada ente da federação estaria sujeito à União, com base no princípio da cooperação. De acordo com Abrucio (2005, p. 41), as relações entre as esferas de governo corresponderiam a formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. O autor ainda afirma que:

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo (ABRUCIO, 2005, p. 41).

A forma encontrada pelo Brasil para assegurar o equilíbrio da Federação foi o estabelecimento de um pacto federativo. O “pacto” se trata de um acordo, de uma combinação, algo que é acordado para normatizar, regularizar, que nos dá garantias sobre alguma coisa a ser cumprida (VIGNE, 2011, p. 1). Segundo Castro (1997, p. 33):

O pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais. Há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais acomodar estes interesses e controlar os conflitos. Em outras palavras, trata-se de uma engenharia política que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes antagônicos.

O "pacto federativo" consiste, portanto, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas, em grande parte, através dos fundos públicos (AFFONSO, 1994). Um bom exemplo da aplicação do Pacto Federativo consiste na política de saúde. A Constituição de 1988 estabeleceu o Sistema Único de Saúde, o SUS, como um sistema descentralizado e participativo, com um tom fortemente municipalista.

Para promover a implementação do sistema por todos os municípios brasileiros, foram criados mecanismos de indução da política (ABRUCIO, 2005, p. 61). Dentre eles, a aprovação de institutos como um fundo criado para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental (o chamado Fundef); aprovação da “Proposta de Emenda Constitucional da Saúde”; e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, entre outros. Ressaltando que falaremos mais adiante sobre a criação do Fundo para Infância e Adolescência que também se deu nessa mesma época da criação dos diversos Fundos como mecanismos de indução da política no Brasil.

As ações conjuntas dos entes federativos são altamente complexas, devendo haver, portanto, um nível satisfatório de cooperação, coordenação e planejamento federativo em todas as esferas, assim como identificação das funções e responsabilidades de cada um desses entes. Essas recomendações representam importantes desafios da gestão pública entre os diferentes níveis federativos de governo. A implementação eficaz de políticas públicas depende de tais fatores para que seja eficiente e produza os resultados esperados.

As mudanças de cunho descentralizador, asseguradas pelo Pacto Federativo, implicaram, ademais, em uma maior participação de atores sociais no processo de políticas. A Carta de 1988 relacionou formalmente descentralização e participação popular. Em seu primeiro artigo, ficou consagrado o princípio democrático de que todo o poder emana do povo que pode exercê-lo de forma direta e indireta por meio de seus representantes (ROCHA; PEREIRA, 2003, p. 1). Portanto, toda ação pública deveria ser baseada nesse princípio e deveria possibilitar a participação popular.

Desse processo de descentralização política e da promoção da participação popular, adveio, por meio de institutos como a própria Constituição Federal de 1988, a possibilidade de criação de diferentes instrumentos e instituições para promover uma maior participação direta. Possibilitou-se a presença de representantes em todo o processo relacionado com as políticas públicas. Um exemplo notável são as políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. E foram possibilitadas, também, doações dos cidadãos e de pessoas jurídicas nos programas e projetos de diversas áreas de políticas públicas, de onde proveio o tema relativo à renúncia fiscal.

As instituições participativas são próprias de um regime democrático e constituem núcleos de representação institucional da sociedade civil. Naturalmente, fortaleceram-se com o processo de democratização suscitado quando da Constituição de 1988, após um longo período de ditadura militar no Brasil. Por meio delas, atores sociais exercem a apresentação de temas ligados a reivindicação de cunho social. Um exemplo notório é o orçamento participativo e os conselhos de políticas. São, portanto, uma maneira de integrar a população no processo administrativo do país (AVRITZER, 2007, p. 444).

Essas instituições participativas, tais como os conselhos de política, os quais estão presentes em áreas como aquelas voltadas para as políticas direcionadas para o bem estar da criança e do adolescente, estão relacionadas com o estabelecimento de fundos públicos, no caso desse exemplo, orientados para esses indivíduos.

Os Fundos Públicos direcionam-se para a promoção de maior equidade social, em prol de segmentos tais como as crianças e adolescentes em situação de maior vulnerabilidade. Visam também à melhora do regime de colaboração entre os entes federados. Dessa forma, esses fundos permitem que pessoas físicas e jurídicas participem de sua formação, mediante doações financeiras. Desse processo é que surge a possibilidade de haver a renúncia fiscal por parte da administração pública, de tal maneira que esta renúncia a parte dos impostos devidos por entidades privadas; esta renúncia será um dos elementos que constituirão os valores que comporão os fundos públicos.

A seguir, descreve-se esses ganhos institucionais e participativos para o processo de políticas públicas no Brasil.

2.2 – Formas de participação no âmbito das políticas públicas: os conselhos de políticas e os fundos públicos

As instituições participativas que surgiram no Brasil democrático implicaram um aumento da representação, seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil. Por aumento da representação, pode-se entender o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil (AVRITZER, 2007, p. 444).

Essas instituições são, portanto, um modo de integrar a população nas ações voltadas para a governança. Elas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Tais instituições, como os planos diretores municipais, os orçamentos participativos

e os conselhos de políticas, aprofundam a democracia e elevam consideravelmente a qualidade da administração pública no momento em que se permite a participação democrática nos negócios do governo. Afinal, é a própria Constituição Federal de 1988 que afirma emanar do povo o poder, de acordo com seu art. 1º, § 1º (BRASIL, 1988), embora, segundo Whitaker (2010, p.15), seria melhor que esse parágrafo da Constituição afirmasse que “o poder pertence ao povo”.

Junto à Constituinte de 1988, houve intensa participação popular, de modo que diversos elementos relacionados com essa participação foram consagrados no próprio texto constitucional, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. A participação cidadã configurou-se como uma intervenção social periódica e planejada ao longo do processo de formulação e implementação de políticas públicas. A participação tornou-se institucionalizada e organizada, permitindo a democratização e compartilhamento do poder decisório entre os atores estatais e não-estatais (GOHN, 2001, p. 4).

A existência de colegiados como uma forma de aproximação dos governantes com as questões e opiniões que permeiam a sociedade e também como fonte de consulta e aconselhamento que antecede suas decisões vem de longa data, inclusive no Brasil (Cunha 2013, p. 120). Inicialmente, a partir da década de 1930, esses arranjos foram constituídos para promover a profissionalização de atividades e funções administrativas, por meio da criação de órgãos especializados, como o ministério que responde pela política de educação, entre outros.

Até a redemocratização do país em 1985, porém, esses espaços existiram sem possibilitar a devida participação democrática. Como decorrência, diversas ações, principalmente a partir de 1970, foram desenvolvidas no sentido de elevar o nível de participação e de presença dos movimentos populares nos espaços de decisão. É nesse contexto que foram criados diversos conselhos gestores de políticas públicas. Estes, segundo Avritzer (2008, p. 44), consistem em desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Cunha (2013, p. 7) afirma que:

Os conselhos, no formato que têm hoje, são fruto do amadurecimento de ideias e anseios por participação construídos no período de resistência ao regime autoritário militar e que tinham como expectativa não só alterar as relações entre o Estado e a sociedade, mas também propiciar meios de controle das ações públicas pela sociedade.

Os conselhos surgiram nesse contexto, expressando desejo de participação de toda a sociedade no processo político do país. Os conselhos de políticas públicas são espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade, resultantes das conquistas dos movimentos sociais pela democratização do Estado brasileiro, como se afirmou acima.

Gohn (2001, p. 24) define os conselhos como canais de participação onde se articulam os representantes da sociedade civil e do governo. Composto por representantes de organizações sociais e do poder público, os conselhos garantem a participação da sociedade civil na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Com reuniões periódicas e pautas definidas, debatem temas relacionados às políticas e garantem o acompanhamento e a fiscalização da gestão pública.

Os conselhos representam um dos instrumentos utilizados para a consolidação dos princípios participativos constitucionais e são órgãos compostos por representantes de um bairro ou setor, ou por representantes da sociedade civil organizada. De um modo geral, seu objetivo é aproximar a população das decisões dos rumos da cidade.

Muitos desses conselhos, que passaram a compor a estrutura do Estado, não só são propiciadores da participação, mas também têm natureza deliberativa, o que lhes dá a prerrogativa de produzirem decisões vinculantes, às quais estarão sujeitas parcelas significativas da população. Isso os coloca como protagonistas no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (CUNHA, 2013, p. 7).

Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público, o qual implica a concessão ao público de possibilidades de escolher, dar sua opinião, fazer o acompanhamento e o monitoramento da coisa pública, sendo mais um mecanismo e participação popular no sistema democrático nas decisões

acerca da formulação das políticas públicas que intervêm diretamente nas questões sociais (CUNHA, 2004, p. 2).

O controle público é feito sobre a ação governamental e, idealmente, implica co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas (CARNEIRO, 2002, p. 278). Tem-se como pressuposto que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de contabilidade e gerando responsabilidade pública.

Somado a essas funções, os conselhos também se apresentam, em diversas áreas de políticas, como a política de direitos da criança e do adolescente discutida a seguir, como gestores de fundos públicos. Os Fundos Públicos constituem estratégias políticas, que visam a equidade e o aprimoramento do regime de colaboração entre os entes federados. Nesse sentido, eles são estabelecidos no âmbito de diversas políticas e possibilitam a participação de pessoas físicas e jurídicas por meio de doações financeiras.

Mello (2011, p. 6) ressalta que os Fundos Públicos têm basicamente como receita os seguintes elementos: recursos públicos que lhes forem destinados, consignados no Orçamento da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; contribuições de governos e organismos internacionais; e doações de pessoas físicas e jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda, nos termos do artigo 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, alterada pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. (BRASIL, 1990). O autor também explica que:

A doação pode ser feita em qualquer mês do ano, mas somente poderá ser deduzida do Imposto de Renda Devido, referente ao ano-calendário em que a doação ocorrer, por ocasião da Declaração de Ajuste Anual, realizada no ano seguinte. Assim, a doação realizada após o dia 31 de dezembro de um ano não poderá ser deduzida do Imposto de Renda a ser declarado até o final do mês de abril do ano seguinte. (MELLO, 2011, p. 6).

Esses fundos são, portanto, recursos monetários que são alocados para o cumprimento de determinado objetivo. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, existem três tipos de fundos: os meramente contábeis, os orçamentários e os especiais. Os contábeis

são fundos que distribuem recursos por meio de dotação específica na lei orçamentária ou em créditos adicionais, tendo seus saldos controlados em conta. Os orçamentários são fundos que realizam execução orçamentária e financeira de despesas que gerenciam, por meio de dotações orçamentárias detalhadas no orçamento fiscal e da seguridade social (MELO; VALE, 2015, p. 52).

Já os fundos especiais, objeto de estudo e destaque neste estudo:

[...] são fundos que não realizam execução orçamentária e financeira das despesas que gerenciam dentro dos orçamentos fiscais e da seguridade social. São constituídos por meio de dotação específica na lei orçamentária ou em créditos adicionais, tendo seus saldos controlados de acordo com a lei que os instituiu (MELO; VALE, 2015, p. 52).

Pela Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964, concebida durante o Regime Militar, e recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal como sendo aquela referida no art. 165, § 9º da Constituição de 1988, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (BRASIL, 1964).

Eles são, portanto, uma forma de gestão autônoma, cujos recursos devem ser aplicados em uma ou mais finalidades específicas, definidas em lei própria. Como tais, eles consistem em:

[...] um grande avanço legal no sentido de garantir um nível mínimo de investimento em políticas sociais, porém serviu como legitimação do Estado autoritário e não trouxe grandes transformações para as classes marginalizadas na prática (ELIAS, 2004, p. 4).

Os fundos públicos trouxeram muitos benefícios para o país, assegurando garantia mínima de investimentos em políticas sociais (MELO; VALE, 2015, p. 52). Entretanto, a gestão dos mesmos merece cuidados e deve promover relações, segundo Martins (2010, p. 207):

[...] que não acirrem *conflitos federativos*; defina a arena de negociação e decisão das questões com impacto na Federação; concorra para a promoção do *equilíbrio federativo*, com a diminuição das desigualdades nas dimensões interestadual e intraestadual; reserve um papel ativo à união, não só na dimensão normativa, mas também no exercício de sua função supletiva, com a participação financeira no financiamento do fundo correspondente a um

percentual dos recursos totais; propicie a *articulação dos entes federativos* para obtenção do objetivo comum [...].

Tomados esses cuidados, os fundos públicos apresentam importante potencial de promoção de ações e programas públicos, voltados para a superação de problemas sociais. Na área da política de direitos da criança e do adolescente, por exemplo, eles têm servido como importantes financiadores de ações públicas e privadas.

No próximo capítulo, descreve-se o fundo público instituído no âmbito da política de direitos da criança e do adolescente, o Fundo da Criança e do Adolescente (doravante FIA), bem como o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, responsável pela gestão do mesmo no estado de Minas Gerais.

3 – O CEDCA-MG E O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

As políticas para a criança e o adolescente no Brasil competem ao governo federal, estadual e municipal, de forma complementar. Esses contam ainda com a participação de entidades da sociedade civil organizada na implementação de ações e programas para a criança e o adolescente.

A Política de Direitos da Criança e do Adolescente dos três níveis da federação se baseia no Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA. Estabelecido pela Lei nº 8069/90, o ECA compreende um complexo de normas objetivando a proteção integral da criança e do adolescente. Nesse sentido, o Estatuto regulamenta o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, o qual define os instrumentos normativos e os mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Além disso, o ECA prevê a municipalização do atendimento a crianças e adolescentes, assim como a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de defesa dos direitos, com participação popular paritária, poder deliberativo e controlador de ações em todos os níveis e fundos próprios (ROCHA; PEREIRA, 2003, p. 1). O ECA, portanto, seguiu as diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988 no sentido de promover a descentralização político-administrativa e uma reestruturação participativa no âmbito da política de direitos da criança e do adolescente no país.

Como mencionado no capítulo anterior, a descentralização da execução de políticas públicas entre os entes federados, somada à criação de instituições participativas no âmbito dessas políticas, levou à criação de fundos de captação de recursos para a implementação de projetos sociais por parte não só de atores governamentais, como também de atores da sociedade civil.

No âmbito da política estadual de direitos da criança e do adolescente de Minas Gerais, foi criado o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (doravante CEDCA-MG) e foi instituído o Fundo da Criança e do Adolescente – FIA – sob a gestão do CEDCA-MG, objetos de análise neste capítulo.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira descreve o CEDCA-MG, ressaltando importantes aspectos desse Conselho, como, por exemplo, sua estrutura. A seguinte seção tratará do FIA no que diz respeito à sua operacionalização e especificidades.

3.1 – O CEDCA-MG

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente é responsável por uma série de competências, que são estabelecidas pela Resolução CEDCA-MG nº 34/2011 e enumeradas no art. 3º desta. Entre essas competências, pode-se destacar: a formulação da Política Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, fixando prioridades para consecução das ações propostas, captação e aplicação de recursos; e o acompanhamento e controle da execução da política estadual dos direitos da criança e do adolescente. O CEDCA-MG deve também cumprir e fazer cumprir, em âmbito estadual, o Estatuto da Criança e do Adolescente e as normas constitucionais pertinentes, entre outras atribuições (CEDCA, 2014).

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por estrutura bem definida, sendo que sua instância máxima deliberativa é a Plenária, integrada pela reunião dos Conselheiros no exercício da sua titularidade. Esses Conselheiros são integrantes representativos do poder público e da sociedade civil. Ademais, compõem o Conselho uma Diretoria Executiva, escolhida por seus próprios membros titulares e composta de um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário Geral. Este último representa órgão de apoio administrativo com a finalidade de prestar o suporte técnico e administrativo necessários ao funcionamento do CEDCA/MG. Por fim, há as Comissões Temáticas, que são órgãos de natureza técnica e de caráter permanente nas áreas de Políticas Públicas; Orçamento, Finanças e Fundos da Infância e Adolescência; Medidas Socioeducativas; Apoio aos Conselhos Tutelares e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Comissão de Legislação e Normas (CEDCA, 2014).

Essas Comissões Temáticas são escolhidas pela Diretoria Executiva, mediante aprovação da Plenária, sendo que elas podem ser instituídas em caráter permanente ou extraordinário, para desenvolver atividades em áreas técnico-administrativa, científica, contábil ou jurídica. São compostas paritariamente por membros titulares ou suplentes

do Poder Público e da Sociedade Civil, e cada comissão é composta de no mínimo quatro membros, respeitada a paridade. Podem participar dessas Comissões Temáticas, sem direito a voto, colaboradores em número não superior a dois terços dos membros da respectiva Comissão (CEDCA, 2014). O Quadro 1 abaixo demonstra as Comissões temáticas, no ano de 2014, em suas cinco áreas de atuação com seus respectivos Conselheiros e entidades as quais representam.

Quadro 1: Relação de segmentos e entidades representadas por Comissão Temática no ano de 2014

Comissão	Segmento	Entidade Representada
Medidas Socioeducativas	Sociedade Civil	Rede Cidadã
	Governo	SEDS
	Sociedade Civil	Associação Pingo de Luz
	Governo	SEDESE/SUBAS
Legislação e Normas		Não informado
	Governo	Cap PM- Gov.PMMG
	Sociedade Civil	Aisca
	Governo	Ten.PM
	Sociedade Civil	Associação 4 de Agosto
Orçamento e Finanças	Governo	Sec. Fazenda
	Governo	Sec Fazenda
	Sociedade Civil	CAIS
	Sociedade Civil	Associação Beneficente Ágape
	Sociedade Civil	Associação Bem Viver
	Sociedade Civil	Fundação CDL
Políticas Públicas	Governo	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
	Sociedade Civil	Convenção Batista Mineira
	Sociedade Civil	Fundação Sara Albuquerque Costa
Apoio aos Conselhos Municipais e Tutelares	Sociedade Civil	Associação Amigos do Bugre
	Governo	Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
	Sociedade Civil	ASSPROM
	Sociedade Civil	ADEFOM – Associação de Deficientes do Oeste de Minas

Fonte: elaborado pela autora com dados cedidos pelo CEDCA/MG (2014)

O CEDCA-MG é composto por 40 membros, sendo 20 efetivos e 20 suplentes de cada segmento (governamental e não-governamental). Dentre esses, 50% representam o Poder Público e 50%, a sociedade civil. Os membros do Poder Público são indicados e nomeados pelo Governador. Os membros da Sociedade Civil e seus suplentes são eleitos entre seus pares e nomeados pelo governador para mandato de três anos, permitida uma recondução. A presidência, no entanto, se renova a cada ano. A função, considerada de interesse público relevante, não é remunerada.

As entidades não-governamentais se reúnem, em fórum próprio, para escolher os dez representantes que comporão o CEDCA-MG. Elas devem estar legalmente constituídas há pelo menos dois anos e ter atuação em âmbito estadual. O quadro 2 apresenta a relação de entidades governamentais e não-governamentais representadas no CEDCA-MG no ano de 2014. As variações ao longo do período examinado (2006-2014) foram pequenas e exclusivas para o segmento sociedade civil. Daí apresentar somente a relação de entidades governamentais e não-governamentais mais recente.

Quadro 2: Relação de entidades governamentais e não-governamentais representadas no CEDCA-MG no ano de 2014

Segmento	Conselheiro	Entidade governamental
Sociedade civil	Titular	Casa de Arte e Inclusão Social – CAIS
		Associação do Amor
		Associação de Deficientes do Oeste de Minas – ADEFOM
		Associação Lápis de Cor
		Associação Pingo de Luz
		Associação Bem Viver
		Associação Arco Iris
		Associação Amigos de Bugre
		Associação 4 de Agosto
	Suplente	Associação dos Praças Policiais e Bombeiros Militares de Minas Gerais – ASPRA/PMBM
		Associação Beneficente Ágape – ABA
		Fundação CDL Pro-Criança
		Rede Cidadã
		Inspetoria São João Bosco
		Fundação Sara Albuquerque Costa
		Associação Mineira de Reabilitação – AMR
		Convenção Batista Mineira
Governo	Titular e suplente	SEDPAC
		SEDESE
		SEE
		SES
		SUASE
		SEPLAG
		SEFAZ
		POLICIA CIVIL/MG
		POLICIA MILITAR/MG
		ALMG

Fonte: elaborado pela autora com dados cedidos pelo CEDCA/MG

No quadro acima, podemos verificar que a sociedade civil e o governo são representados por entidades diversas. Na representação da sociedade civil, os membros titulares e suplentes representam entidades distintas, enquanto, na representação governamental, cada instituição pública tem dois membros representantes, sendo um titular e um suplente.

O CEDCA-MG é responsável por gerir os recursos do FIA, conforme dispõe a Resolução 34 de 20 de maio de 2011, no inciso XV do seu artigo 3º. No art. 7º dessa Resolução está definido que compete à Plenária, entre outras atribuições, aprovar anualmente o registro, controle e evidenciação dos atos e fatos pertinentes à execução orçamentária financeira, patrimonial e contábil do Fundo. Percebe-se, com isso, a aplicação, pelo CEDCA-MG, das determinações legais do Estatuto da Criança e o Adolescente, entre outros, quanto à gestão do FIA no Estado de Minas Gerais.

3.2 – O Fundo Estadual da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais

Como se afirmou no item anterior, os fundos públicos constituem elementos altamente benéficos para a causa ligada à valorização da criança e do adolescente, e é lamentável que exista tão escassa literatura sobre a questão ligada aos conselhos e aos fundos, para que se ampliasse mais as considerações aqui presentes. Importa estudar, agora, o fundo criado nesse sentido no Estado de Minas Gerais.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais aprovou a Lei Ordinária nº 11.397, de 6 de janeiro de 1994, que criou o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), previsto no artigo 88, inciso IV, da Lei Federal nº 8.069/90, cujos recursos são destinados exclusivamente ao atendimento de programas de promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente. Como explica Maranhão (2003, p. 10),

Este é um fundo especial, regido pelos artigos 71, 72, 73 e 74 da Lei nº 4.320/64, que dispõem sobre as normas gerais para a elaboração e o controle do orçamento. Tais artigos determinam que os fundos sejam compostos por recursos vinculados a serviços e objetivos especificados em suas leis de criação. [...] O destino desses recursos marca a peculiaridade desse fundo especial; são destinados apenas a programas e projetos complementares às políticas públicas da infância e adolescência. Esses fundos são uma exceção ao princípio da unidade que rege o funcionamento do orçamento desde a Constituição de 1988. Segundo esse princípio, o orçamento é um “caixa único” no qual a estimativa dos gastos será direcionada para programas de acordo com as prioridades do governo, referendada em votação por deputados ou vereadores.

Enquanto um fundo especial, o FIA apresenta certas especificidades: é um fundo único e vinculado ao Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente, criado por lei que explicita suas fontes de receitas, seus objetivos e finalidades. Ele também está sujeito a

controle interno (Poder Executivo e Conselho dos Direitos) e a controle externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público) (Sadeck, 2005).

Segundo Gomes *et al.* (2010, p. 15), os recursos do FIA “devem ser empregados exclusivamente em programas, projetos e atividades de proteção e socioeducativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente”. Nesse sentido, é importante observar que ambos os sistemas emanados do ECA, isto é, o Sistema de Garantias e Direitos e o Sistema de Medidas Socioeducativas, são potenciais receptores de recursos do FIA.

Além disso, os recursos do FIA são destinados exclusivamente ao desenvolvimento de ações articuladas pelos órgãos governamentais e por entidades e instituições públicas ou privadas cadastradas no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. (MELO; VALE, 2015, p. 52). Essas instituições, cadastradas nesse Conselho e mais adiante apontadas nominalmente neste trabalho, são estimuladas a fazer doações para o Fundo, de modo que parte de seu imposto de renda devido seja destinado para o FIA, como também se verá mais abaixo.

O FIA está vinculado à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Por esta natureza, os recursos que o constituem se transformam em recursos públicos, devendo ser geridos e administrados conforme os princípios constitucionais que regem os orçamentos públicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1964).

No que se refere à gestão desse fundo, é importante perceber que ele é gerido pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), que é órgão da administração direta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. A SEDESE presta o suporte técnico-administrativo ao CEDCA-MG, ao qual compete controlar, fiscalizar e definir a aplicação dos recursos do fundo no estado (MELO; VALE, 2015, p. 52).

A gestão do FIA é realizada, portanto, pela SEDESE. É importante acrescentar que, segundo Tormin *et al.* (2009, p. 17), é vedado delegar a particulares a escolha dos projetos e programas que serão financiados pelas verbas do fundo. Isso decorre, como explica Tavares (2010, p. 328), do fato de que:

Qualquer competência pública, por representar, em sua natureza, verdadeiro poder-dever do administrador, é irrenunciável e, salvo disposição legal expressa, intransferível. Assim sendo, não estão os Conselhos dos Direitos autorizados – ainda que de forma indireta – a delegar a terceiro a escolha dos programas e projetos que serão financiados pelas verbas dos fundos; fazê-lo implica tornar letra morta o princípio da democracia participativa que inspirou a sua criação.

Em outras palavras, no momento em que o Conselho delega a faculdade de escolha de projetos que serão beneficiados com recursos do FIA a uma terceira pessoa, esse Conselho ultrapassa a sua competência legal, que é de formular e aprovar tais políticas. A Figura 1 a seguir ilustra a relação entre o FIA e a política de atendimento às crianças e adolescentes. Ela descreve como o fundo se insere no processo de planejamento e execução da política de atendimento de crianças e adolescentes.

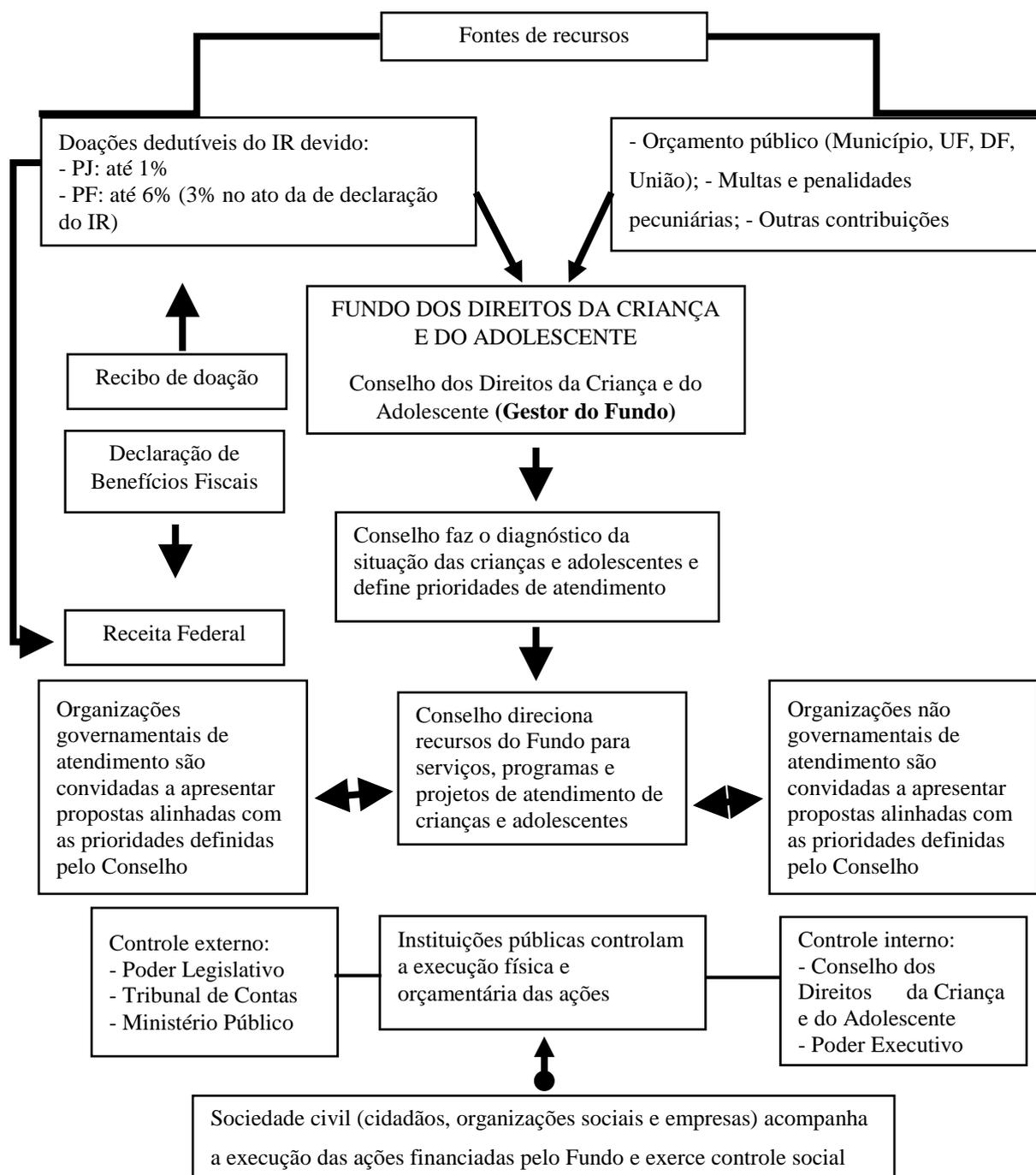


Figura 1: Demonstração das Fontes de recursos de receitas no FIA.

Fonte: elaborado pela autora.

Como podemos observar, o FIA é composto por diferentes fontes de recursos financeiros. Os recursos podem advir de dotação orçamentária do Executivo Municipal; doações e legados diversos (estaduais, Federais e Municipais) e receita de aplicação financeira, de convênio e similares. Além dessas, há outras fontes de receita previstas pelo próprio ECA, como é o caso das multas administrativas aplicadas em razão da prática de algumas das infrações tipificadas nos arts. 245 a 258, das multas impostas por

meio de ação civil pública (art. 214, do ECA) e das chamadas “doações subsidiadas” de pessoas físicas ou jurídicas, previstas no art. 260, caput, do ECA.

A última, que interessa particularmente a esse trabalho, consiste nas doações de pessoas físicas e jurídicas, com o respectivo abatimento dos valores doados no imposto de renda a pagar. Ao doar para o FIA, o contribuinte deixa de pagar parte do imposto de renda, para empregar os valores correspondentes em ações voltadas para a criança e o adolescente implementadas por entidades civis beneficiadas pelo FIA. Legalmente, a dedução pode ser feita no limite de até 1% para pessoa jurídica e 6% para pessoa física. Dessa forma, o governo deixa de arrecadar essa parte do imposto desses contribuintes, sendo esse montante destinado a programas sociais. Essa dinâmica patrocinada pelo governo em prol dessa política é denominada renúncia fiscal.

A renúncia fiscal refere-se, portanto, a uma fonte de financiamento público, direcionado para atender necessidades específicas, como, por exemplo, os projetos voltados para a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes no Brasil. No capítulo a seguir, investiga-se a renúncia fiscal como fonte de receita para o FIA, sob gestão do CEDCA-MG, no período entre 2006 e 2014.

4 – A RENÚNCIA FISCAL COMO FONTE DE RECEITA PARA O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O FIA, conforme descrito no capítulo anterior, tem como uma das principais fontes de recursos as destinações de valores do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, as quais obtêm vantagens do fisco com essas destinações. Com isso, o governo deixa de arrecadar o montante relativo a essas destinações, por meio de renúncia fiscal, para que o recurso seja aplicado em ações voltadas para promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

O FIA foi instituído pela Lei Ordinária nº 11.397, de 6 de janeiro de 1994, com o objetivo de financiar projetos que atendam crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Os recursos do FIA são destinados a programas e projetos que atendem crianças e adolescentes e busquem a erradicação do trabalho infantil, a profissionalização de adolescentes, a proteção de maus-tratos e exploração sexual, dentre outros projetos de promoção dos direitos da criança e adolescente. Estes projetos podem ser elaborados e executados por entidades civis envolvidas com políticas setoriais distintas, cujo público-alvo consista nas crianças e adolescentes.

A seguir, descreve-se o que é e como a renúncia fiscal tem beneficiado a execução de projetos de promoção de direitos das crianças e adolescentes em Minas Gerais. Descreve-se quais as entidades civis têm se beneficiado com os recursos provenientes do FIA-MG e como as doações físicas e jurídicas a esse fundo se comportou entre 2006 e 2014. Como se verá, verifica-se uma variação expressiva tanto no montante de recursos recebidos, quanto no montante de recursos destinados às entidades civis para promoção de projetos voltados às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social em Minas Gerais.

4.1 – Renúncia Fiscal: concepção e fontes de captação de recursos

Um dos papéis do Estado Brasileiro, estabelecido constitucionalmente, refere-se à promoção de políticas de prestação de serviços essenciais para a existência humana. Para promover essas políticas, o Estado pode tanto arrecadar impostos e direcioná-lo para as áreas de interesse, como pode deixar de recolher parte dessa arrecadação já

destinada previamente em lei para alguma política setorial específica. No âmbito da política de saúde, há diversos mecanismos de financiamento, como, por exemplo,

Concessão de subsídios, isenções fiscais ou incentivos à população resultando no barateamento dos custos de atenção à saúde para a população ou para certos segmentos desta (Médici, 1990, p. 7).

Esse conjunto de mecanismos compõe a política de renúncia fiscal. Pela renúncia fiscal, o governo deixa de exercer parcialmente sua função, qual seja, de arrecadar, com o intuito de beneficiar determinadas atividades. Esta está relacionada com a prerrogativa dos órgãos governamentais de exercer da melhor maneira possível a política fiscal, o que deve ser feito considerando-se, entre outras coisas, os objetivos constitucionais do Estado brasileiro, mencionado no art. 3º da Carta Constitucional. Entre esses objetivos, está o de construir uma sociedade livre, justa e solidária e o de reduzir as desigualdades sociais, promovendo o bem de todos, sem quaisquer preconceitos. (BRASIL, 1988). Os fundos surgiram com esse espírito, para a promoção social de determinados segmentos, direcionando-se recursos orçamentários para esse fim.

A renúncia fiscal representa um significativo artifício em prol do desenvolvimento de determinadas políticas, uma vez que o pagamento de tributo é o alicerce econômico-financeiro do Estado. Como afirma Ribeiro, Dal’Piaz e Silva (2008, p. 2):

Os tributos são instituídos para serem arrecadados. Entretanto, para atingir outros fins de interesse do Estado, este pode abrir mão de parte da arrecadação deles, a fim de incentivar determinadas atividades (ex. cultura, programas especiais: alimentação do trabalhador, desenvolvimento tecnológico industrial ou agrícola etc.) ou desenvolvimento de determinadas regiões. Essa renúncia tem o nome técnico de EXTRAFISCALIDADE, que significa o uso do tributo para fins outros que não o da arrecadação.

A renúncia é feita em relação a tributos direcionados à iniciativa privada ou a particulares, a quem é dado pelo Estado a oportunidade de patrocinar e investir em determinados projetos os valores que iriam pagar de tributos, como os projetos de cunho cultural. Conforme explica Andreazzi e Ocké Reis (2007, p. 523):

Com efeito, o montante da renúncia de arrecadação fiscal (atribuída à parcela dos tributos que o governo deixa de arrecadar) está diretamente relacionado à renda dos indivíduos e das empresas. No Brasil, os itens do gasto passíveis de abatimento fiscal têm variado ao longo do tempo.

Ao renunciar certa arrecadação, o próprio poder tributante dispensa o contribuinte do recolhimento de parte do imposto devido. Em troca, o contribuinte se propõe, com os valores correspondentes a esse imposto não recolhido, a fazer investimentos apontados pela lei. Dessa forma, a renúncia fiscal pode contribuir para práticas indispensáveis para o desenvolvimento do país e o avanço da justiça social, uma vez que favorece determinados grupos, que, sem esse apoio governamental, poderiam não evoluir da maneira necessária.

Uma das formas de estimular tal investimento por parte das pessoas físicas e/ou jurídicas consiste nas leis de incentivo (CAZUMBÁ, 2016, p. 1). Essas leis, que podem ter prazo determinado, regulamentam a política de renúncia fiscal em determinada política setorial, pela qual o governo deixa de arrecadar parte dos tributos, para que estes sejam destinados a entidades ou a projetos sociais daquela área.

Por meio desse processo, o que ocorre é a oferta de benefícios para que determinados comportamentos sejam induzidos. Como afirma Elali (2007, p. 9):

Os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis para servirem à indução econômica nas hipóteses de benefícios que passam a ser outorgados para incentivar comportamentos específicos. Parte-se aqui da premissa de ser um incentivo fiscal a supressão e/ou a redução do ônus com o recolhimento de tributos. Entre os elementos relacionados às figuras dos incentivos fiscais, estão as isenções tributárias, que evitam o nascimento, por lei, da própria obrigação tributária.

As leis de incentivo permitem às empresas e às pessoas físicas escolher onde será aplicada uma parte dos impostos que seriam pagos ao fisco, através da “doação” de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, fundos ou projetos específicos. O benefício para os doadores é a redução dos tributos a pagar (ou aumento do valor a restituir), que, em determinados casos, pode chegar a 100% do valor doado. Para atender aos requisitos legais, as doações precisam ser realizadas diretamente aos seguintes elementos a seguir mencionados (CAZUMBÁ, 2006, p.1):

Projetos de caráter cultural e artístico, autorizados pelo Ministério da Cultura; Projetos desportivos e paradesportivos, autorizados pelo Ministério do Esporte; Projetos executados por entidades que implementem o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica – PRONON, ou o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência – PRONAS/PCD, devidamente credenciadas no Ministério da Saúde; Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente; e Fundos do Idoso.

Tanto as empresas como as pessoas físicas são, portanto, encorajadas a participar de forma ativa no financiamento desses fundos, de tal modo que elas mesmas podem escolher em quais projetos devem aplicar. Em troca, elas obtêm benefícios do processo, como a diminuição do valor dos tributos que pagam. As atividades sociais que geram o benefício da redução de impostos, de acordo com as leis de incentivo, são as áreas relativas à cultura, à proteção à criança e ao adolescente, à proteção ao idoso, ao esporte, ao combate ao câncer (oncologia), e à reabilitação de pessoas com deficiência. No caso da Política de Direitos da Criança e do Adolescente, aqui examinada, as leis de incentivo criaram o FIA, como fundo específico de financiamento para essa política.

Qualquer empresa que é tributada, segundo as regras do imposto de renda no Brasil, têm a prerrogativa de deduzir do valor pago contribuições para tais fundos. Da mesma forma que as pessoas jurídicas, as pessoas físicas que declaram imposto de renda anualmente também podem destinar parte do valor que devem ao fisco ao Fundo da Infância e do Adolescente, equivalendo essa ação a deduções de imposto pago. Esses fundos podem ser de caráter estadual, municipal, ou de qualquer outro ente federativo.

As leis que preveem essas regras são, para a pessoa física, o Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 3.000/99), em seu art. 87, inciso I, no qual se afirma que elas podem destinar até 6% (seis por cento) de seu imposto devido diretamente FIA. Para as pessoas jurídicas, tem-se a Instrução Normativa nº 267 da Receita Federal do Brasil, que, em seu art. 11, dispõe que as empresas poderão destinar até 1% (um por cento) do valor do tributo devido a tais fundos.

Tanto as doações de pessoas físicas como as de pessoas jurídicas para o FIA-MG incidem sobre o montante total a ser pago ou restituído em relação ao imposto de renda do doador. Na declaração de ajuste anual, o contribuinte deverá indicar na tela “Pagamento e Doações Efetuadas”: o código 40, o qual corresponde a “Doação – Estatuto da Criança e do Adolescente”; o nome do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; o número do CNPJ do Fundo; e o valor da contribuição.

O cálculo é feito de acordo com a tabela progressiva anual, em reais, segundo o ano-calendário vigente, conforme disposto na Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015, art. 1º, inciso IX; e a Instrução Normativa RFB nº 1.613, de 1º de fevereiro de 2016, arts. 2º, 4º

e 5°. A Tabela 1 abaixo mostra a tabela progressiva do IRPF do exercício de 2016 e ano-calendário de 2015.

Tabela 1: Base de cálculo anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física a partir do exercício de 2016, ano-calendário de 2015

Base de cálculo anual em R\$	Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até 22.499,13	Isento	0,00
De 22.499,14 até 33.477,72	7,5	1.687,43
De 33.477,73 até 44.476,74	15	4.198,29
De 44.476,75 até 55.373,55	22,5	7.534,05
Acima de 55.373,55	27,5	10.302,69

Fonte: Receita Federal (2016)

Tomando como base de cálculo as alíquotas do IRPF mostradas na Tabela 1 e supondo um rendimento bruto total de R\$ 60.000,00 no ano-calendário de 2015, é possível doar R\$ 209,45 para o FIA, o que corresponde a 6% do total do imposto devido, como mostra a Tabela 2 abaixo. Observe-se, abaixo, o cálculo aproximado da dedução na Declaração de Ajuste Anual da pessoa física com imposto a pagar.

Tabela 2: Demonstrativo do cálculo do imposto de renda de pessoa física a pagar

Base de Cálculo do Imposto de Renda	Com Doação	Sem Doação
(+) Rendimentos Tributáveis Bruto	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
(-) Despesas Dedutíveis	R\$ 11.000,00	R\$ 11.000,00
(=) Base de Cálculo do Imposto de Renda	R\$ 49.000,00	R\$ 49.000,00
(X) Alíquota	22,50%	22,50%
(=) Imposto Apurado	R\$ 11.025,00	R\$ 11.025,00
(-) Parcela a Deduzir do Imposto de Renda	R\$ 7.534,05	R\$ 7.534,05
(=) Imposto devido	R\$ 3.490,95	R\$ 3.490,95
(-) Dedução da Doação ao Fundo (limite de 6%)	R\$ 209,45	R\$ 0,00
(=) Imposto Apurado	R\$ 3.281,50	R\$ 3.490,95
(=) Imposto de Renda Retido na Fonte ou Carne Leão	R\$ 2.500,00	R\$ 2.500,00
(=) Imposto a pagar	R\$ 781,50	R\$ 990,95

Fonte: elaboração da autora

Conforme se pode verificar no exemplo (Tabela 2), com base no cálculo do imposto de renda devido, a pessoa física poderá deduzir até R\$ 209,45 (duzentos e nove reais e quarenta e cinco centavos), o que corresponde aproximadamente a 6% (seis por cento) do imposto devido, que nesse exemplo é de R\$ 3.490,95 (três mil, quatrocentos e noventa reais e noventa e cinco centavos). Por fim, quem doou ao Fundo tem R\$ 781,50 (setecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos) a pagar de imposto e quem não doou tem a pagar R\$ 990,95 (novecentos e noventa reais e noventa e cinco centavos).

Tomando um segundo exemplo, no caso de uma pessoa física com imposto de renda a ser restituído, a mesma lógica de doação ao FIA se aplica. Com base nas alíquotas do IR

mostradas na Tabela 1 e supondo um rendimento bruto total de R\$ 60.000,00 no ano-calendário de 2015, é possível doar R\$ 209,45 para o FIA, o que corresponde a 6% do total do imposto devido, como mostra a Tabela 3.

Nesse exemplo, é importante observar que o valor doado ao fundo foi o mesmo de R\$209,45 (duzentos e nove reais e quarenta e cinco centavos). Porém, como o imposto retido na fonte é superior ao imposto apurado, haverá restituição quanto ao mesmo. Com a doação ao fundo, o valor a ser restituído será de R\$718,50 (setecentos e dezoito reais e cinquenta centavos) e sem doação ao fundo será de R\$ 509,05 (quinhentos e nove reais e cinco centavos).

Tabela 3: Demonstrativo do cálculo do imposto de renda de pessoa física a restituir

Base de Cálculo do Imposto de Renda	Com Doação	Sem Doação
(+) Rendimentos Tributáveis Bruto	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
(-) Despesas Dedutíveis	R\$ 11.000,00	R\$ 11.000,00
(=) Base de Cálculo do Imposto de Renda	R\$ 49.000,00	R\$ 49.000,00
(x) Alíquota	22,5%	22,5%
(=) Imposto Apurado	R\$ 11.025,00	R\$ 11.025,00
(-) Parcela a Deduzir do Imposto de Renda	R\$ 7.534,05	R\$ 7.534,05
(=) Imposto Devido	R\$ 3.490,95	R\$ 3.490,95
(-) Dedução do Imposto de Renda 6%	R\$ 209,45	R\$ 0,00
(=) Imposto Apurado	R\$ 3.281,50	R\$ 3.490,95
(-) Imposto de Renda Retido na Fonte ou Carne Leão	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00
(=) Imposto a Restituir	R\$ 718,50	R\$ 509,05

Fonte: elaboração da autora

Observa-se pelos dois exemplos, portanto, que as doações ao FIA não só podem contribuir para o abatimento de imposto de renda a pagar ou o aumento de imposto de renda a restituir de pessoa física, como também podem contribuir diretamente para a implementação de programas e projetos de promoção de bem-estar e desenvolvimento da criança e do adolescente em situação de risco social.

4.2 – A renúncia fiscal no âmbito do FIA-MG: atores, projetos e recursos financeiros (2006-2014)

A administração dos tributos arrecadados, de um modo geral, relaciona-se com o objetivo de aplicar esses recursos para certas causas, como o desenvolvimento social. Trata-se das políticas públicas que, segundo Lopes e Amaral (2008), podem ser definidas como um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas da sociedade. As políticas públicas são, portanto, a totalidade de ações, metas

e planos que os governos nacionais, estaduais ou municipais traçam a fim de alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Souza (2006) afirma que políticas públicas estão ligadas ao Estado como fonte determinadora de como os recursos serão utilizados para o benefício de seus cidadãos. Isso implica dizer como o dinheiro, sob forma de imposto, deve ser acumulado e como esse dinheiro deve ser investido. Entretanto, a autora frisa que, ao final do processo, é preciso que se faça uma prestação de conta do dinheiro público gasto em favor da sociedade (SOUZA, 2006).

Nesse contexto, a administração, com suas normas, orienta como as pessoas físicas e jurídicas devem proceder no que se refere aos tributos a serem pagos, assim como os benefícios relativos às isenções concedidas. No âmbito das políticas de direitos da criança e do adolescente, há a possibilidade legal, como já mencionado acima, de que a doação seja feita diretamente ao FIA ou aos projetos que são aprovados pelo CEDCA de determinado estado.

Além das doações, as pessoas jurídicas que trabalham diretamente com a política de direitos da criança e do adolescente podem se utilizar dos recursos do FIA para implementar projetos para esse público. As entidades sem fins lucrativos, criadas por lei, que prestam serviços gratuitos, ou aquelas que possuam o título de Utilidade Pública Federal – UPF, ou a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – podem receber tais doações de pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real. Além disso, tais entidades podem captar recursos por meio das leis de incentivo (AIOLF *et al*, 2009, p. 1).

Para tanto, as entidades civis devem obter o CAC – Certificado de Autorização para Captação, que é emitido pelo CEDCA às organizações da sociedade civil com atuação na área. Para obtê-lo, é necessário procurar o CEDCA-MG, preencher o formulário de Requerimento de Autorização de Captação de Recursos e apresentar um Plano de Ação no qual explicita o que pretende realizar com os recursos solicitados. Se o referido plano for aprovado, o CEDCA-MG autorizará o procedimento para captação de recursos junto à pessoa física ou jurídica, mediante renúncia fiscal, para consecução do objeto previsto no Plano de Ação aprovado pelo Conselho.

Com o CAC, as entidades civis tornam-se habilitadas para captar recursos oriundos de renúncia fiscal junto a pessoas físicas e jurídicas. Do total de recursos arrecadados e doados ao FIA, 80% devem ser destinados às Instituições ou ONGs e 20%, ao CEDCA. Nesse processo, dois processos importantes devem ser observados. Primeiro, a entidade deve estar habilitada juridicamente junto à SMAAS (Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social). Ademais, após a captação do recurso, a pessoa doadora deverá realizar o depósito na conta do Fundo e enviar um ofício ao CEDCA-MG, com a cópia do comprovante de depósito, formalizando a indicação da entidade beneficiária. A formalização do convênio e, conseqüente repasse de recursos, se dará apenas depois de cumpridos esses passos e em caso de deferimento pelo CEDCA-MG do Plano de Trabalho apresentado.

Os recursos destinados ao FIA-MG provenientes de renúncia fiscal têm sido utilizados por um amplo e diversificado conjunto de entidades civis em projetos associados a distintas políticas setoriais, particularmente a política de saúde, de educação e de esporte, cultura e lazer. O Quadro 3 a seguir mostra as instituições com cadastro no CEDCA-MG que podem captar e receber doações de pessoas físicas e jurídicas oriundas de renúncia fiscal para promover projetos voltados às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Como se observa pelo Quadro 3, o CEDCA-MG autorizou e cadastrou, no ano de 2014, 32 entidades civis enquanto receptoras de recursos do FIA-MG, oriundos de renúncia fiscal. Destas, oito apresentavam projetos voltados para a promoção da saúde de crianças e adolescentes em Minas Gerais, sete apresentavam projetos voltados à promoção da educação e dezessete, projetos na área do esporte, da cultura e do lazer.

Quadro 3: Instituições cadastradas que recebem doações por área de política pública em 2014

Área de Política Pública	Entidades que recebem doações
Saúde	AURA- Casa de Apoio e Equipando a Casa AURA
	AURA - Casa de Apoio a Criança e Adolescente com Câncer
	Hospital da Baleia - Primeiro Passo
	Hospital da Baleia - Refeição Amiga
	Hospital da Baleia - Acompanhamento Audiológico
	Instituto de Cidadania dos Empregados do BDMG - Pão Forte Educativo
	Prefeitura Dores de Guanhães CRAS itinerante
	Serviço Voluntário de Assistência Social - – Vita Vida
Educação	Associação de Obras Pavoneadas - Profissionalizar e Avançar
	Associação Projeto Providência Educar para Crescer
	Centro de Solidariedade Betinha Socioeducativo Bettina
	COM. Missionária Vilaregia Protag.Interc. E Cidadania
	Instituto Agroneli- Biblioteca Relendo o Mundo
	Obra Social Madre Gertrudes
	Oficina de Imagens Revista Rolimã
Esporte, Cultura e Lazer	Oficina de Imagens- Violência Sexual Não!
	Prefeitura Senhora do Porto Educando para a Vida
	Projeto Jardim - Conexão Jovem
	Província Carmelitana Santo Elias Conviver no Carmo
	Rede Cidadã - Profissionais do Futuro
	Associação Bairro Jardim Alvorada Alvorecer Musical
	Associação Bairro jardim Alvorada Alvorecer Inclusão Cult. Arte Circense
	Associação Brasileira kosmos-Taekwoodo Arte de Viver
	Centro de Educação Virgílio Resi Aprendizagem e Cultura
	Centro Integrado de Assistência Médica Flamengo Ciranda Cultural
	Oficina de Imagens - Centro de Informação
	Oficina de Imagens Mapa DCA
	Oficina de Imagens ocupar Espaços
	Projeto Vida - Orquestras Violões sem Fronteiras
	Projeto Vida - Um novo olhar Fotografia Soc.
	Província Carmelita - Conviver no Carmo
Serviço Voluntário de Assistência Social - Valores de Minas	

Fonte: elaboração da autora a partir de dados da Receita Estadual de Minas Gerais

Esse conjunto de instituições da sociedade civil desenvolveu 34 projetos sociais por meio de financiamento do FIA-MG. O Quadro 4 a seguir apresenta os projetos aprovados pelo CEDCA-MG no ano de 2014. Vale destacar a atuação da Fundação Benjamim Guimarães do Hospital da Baleia e do SERVAS, com quatro e três projetos desenvolvidos no período, respectivamente.

Quadro 4: Banco de Projetos do CEDCA-MG por entidade promotora (2014)

Categorias	Entidade promotora	Projeto
SAUDE	SERVAS	Programa Vita Vida
	AURA	Casa de Apoio a Criança e Adolescente com Câncer
	Ministério Programa Criança Feliz	Alimentação
	Fundação Benjamim Guimaraes Hospital da Baleia	Hotelaria Hospitalar Infantil
	Fundação Benjamim Guimaraes Hospital da Baleia	Preservação da Vida: Gastronomia sob abordagem Multiprofissional para reintegração da Criança a vida social
	Fundação Benjamim Guimaraes Hospital da Baleia	Conforto no hospital-protagonista do fortalecimento dos laços familiares
	Fundação Benjamim Guimaraes Hospital da Baleia	Caminhos para a Humanização e Reintegração Social da Criança
	AMR	Parcerias para a inclusão escolar - Instrumentalização de profissionais da educação para lidar com criança e adolescente
	SERVAS	Programa Vita Vida
EDUCAÇÃO	INDEC	Programa Pão Forte Educativo
	Organização Educacional Joao XXIII	Obra Social Madre Gertrudes
	Associação Projeto Providencia	Construindo o Amanha
	Associação Obras Pavonianas de Assistência	A procura de oportunidades para inserir os jovens no mercado de trabalho
	Associação São Miguel Arcanjo	Salvando Vidas
	Oficina de Imagens-Comunicação e Educação	Irradiando: jovens Comunicadores Promovendo os Direitos da Criança e do Adolescente
	Oficina de Imagens-Comunicação e Educação	Centro de informação em Direitos da Criança e do Adolescente
	Associação Ação Social Pela Vida	Educar e Qualificar
	Escola de Menores São Vicente de Paula	Abrace uma causa justa
	SERVAS	Brinquedoteca Móvel
	Comunidade missionaria de Villa régia	Protagonismo, intercambio e Cidadania
	Associação Projeto Providencia	Educar para Crescer
	Associação Casa de Apoio a Criança e Adolescente Lírios do Vale	Renascer: brinquedoteca, literatura e arte
	Oficina de Imagens-Comunicação e Educação	Centro de informação em Direitos da Criança e do Adolescente
	Oficina de Imagens, Comunicação e Educação	Violência Sexual Não! Comunicação, mobilização social e participação juvenil no fortalecimento da rede de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes
	Associação Fundamental Cidade Feliz	Projeto de orientação profissional comunitário
	Província Carmelitana de Santo Elias	Conviver no Carmo
	Associação Comunitária de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas	Projeto Vida- Conexão Jovem
	Associação das obras Pavoneadas de Assistência "Padre Agnaldo"	Profissionalizar e Avançar: um caminho de Oportunidades
	ESPORTE, CULTURA E LAZER	SERVAS
Corpo Cidadão		Corpo Cidadão
Orquestra Escola Criarte		Manutenção da Orquestra Escola Criarte
Orquestra Jovem de Contagem		Turnê Orquestra Jovem de Contagem
Caritas Diocesana de Itabira		Arte e Vida
Associação Comunitária de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas	Projeto Vida: Orquestra Violões sem Fronteira	

Fonte: elaboração da autora.

Além disso, no que se refere às áreas de políticas atendidas, verifica-se um número maior de projetos de cunho educacional. São 18 (dezoito) projetos voltados para a Educação, 10 (dez) projetos voltados à Saúde, e 6 (seis) projetos voltados para a Cultura, o Esporte e o Lazer de crianças e adolescentes em Minas. Dentre os projetos da área educacional, pode-se citar os projetos de enfrentamento à violência sexual infantil e de orientação para a profissionalização do adolescente. Já na política de saúde, há os projetos importantes no enfrentamento do câncer infantil e voltados para a alimentação. Por fim, dentre os projetos de cunho cultural, de esporte e de lazer, destaca-se mais aqueles voltadas para difusão da música para o público infanto juvenil.

Como mencionado antes, os projetos podem ser financiados com até 80% dos recursos do FIA-MG, independente da fonte desses recursos, se as doações de pessoas físicas ou jurídicas ou de outras receitas fiscais. A Tabela 4 abaixo demonstra que, de cada R\$ 100,00 (cem reais) advindos da renúncia fiscal, a entidade ou instituição que buscou aquele recurso poderá aproveitar no máximo 80% do valor total do Projeto. Os 20% restantes, ou seja, os R\$ 20,00, ficam para o FIA-MG e, portanto, para o financiamento de outros projetos promovidos pelo CEDCA-MG.

Tabela 4: Doações de pessoas físicas e jurídicas para o FIA-MG entre 2006 e 2014 (R\$ 1,00)

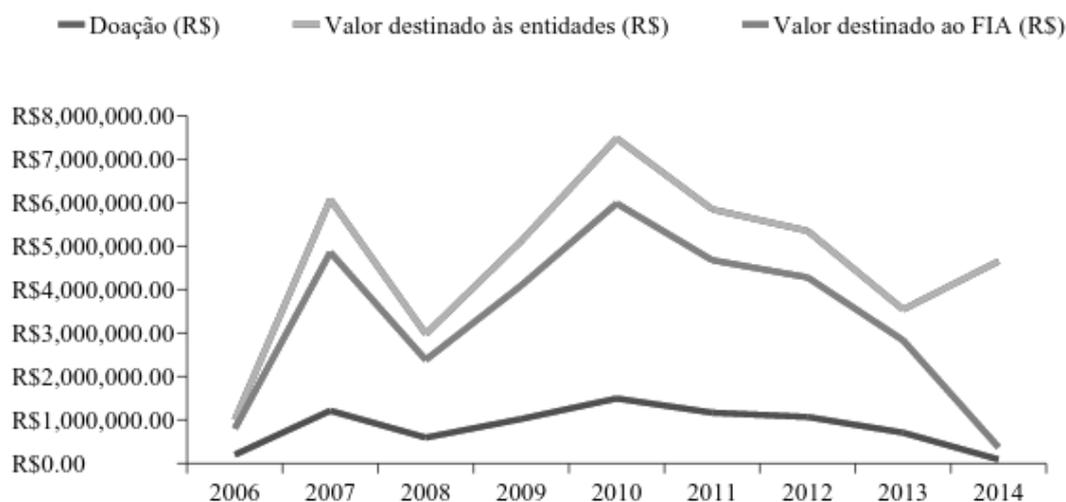
Ano	Doação (R\$)	Valor destinado às entidades (R\$)	Valor destinado ao FIA (R\$)
2006	1.006.608,02	805.286,42	201.321,60
2007	6.076.074,80	4.860.859,84	1.215.214,96
2008	2.980.530,29	2.384.424,23	596.106,06
2009	5.121.387,22	4.097.109,78	1.024.277,44
2010	7.482.075,97	5.984.660,78	1.496.415,19
2011	5.848.874,93	4.679.099,94	1.169.774,99
2012	5.352.739,65	4.282.191,72	1.070.547,93
2013	3.543.557,25	2.834.845,80	708.711,45
2014	4.654.535,52	3.723.628,42	930.907,10
TOTAL	42.066.383,65	33.652.106,93	8.211.955,12

Fonte: elaborado pela autora com dados cedidos pelo CEDCA/MG

De modo geral, o que se observa é uma expressiva variação no montante de doações de pessoas físicas e jurídicas ao FIA-MG no período entre 2006 e 2014. No período, o ano de 2010 se destacou positivamente, com mais de R\$ 7 milhões de reais destinados ao fundo por meio de renúncia fiscal. Já o ano de 2008 registrou o menor montante de doações de pessoas físicas e jurídicas recebidas: menos de R\$ 3 milhões de reais.

Como decorrência, no ano de 2008, o montante de recursos do FIA-MG repassados para os projetos das entidades civis cadastradas no CEDCA-MG foi substantivamente menor que o montante repassado em 2010. O gráfico 1 a seguir mostra essa trajetória de crescimentos e reduções no total de doações feitas ao FIA-MG via renúncia fiscal.

Gráfico 1: Doações de pessoas físicas e jurídicas para o FIA-MG entre 2006 e 2014 (R\$ 1,00)



Fonte: elaborado pela autora com dados cedidos pelo CEDCA/MG

Por fim, vale chamar atenção para o fato de que, desde seu pico em 2010, o montante de recursos provenientes de doações ao FIA-MG tem caído progressivamente ano após ano. Isso implica, por sua vez, a redução de recursos repassados para a execução de projetos sociais de promoção de direitos da criança e do adolescente por entidades civis cadastradas junto ao CEDCA-MG e, em decorrência, a redução dos projetos executados, sem fonte de doação própria, e das crianças e adolescentes atendidas pelos mesmos.

A seguir, traça-se as considerações finais deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma descentralização de caráter administrativo, político e financeiro, assim como uma federalização maior do Brasil. Esse processo ocasionou uma maior democratização, com uma participação maior dos entes federados e de organizações da sociedade civil no processo de políticas públicas. Como desdobramento, a revalorização de elementos federativos possibilitou a criação e distribuiu a gestão de diversos fundos para os entes federativos. Enquanto estruturas formais, os fundos recebem recursos voltados para determinados fins, como, por exemplo, a defesa da criança e do adolescente.

No âmbito das políticas de direitos da criança e do adolescente, o Fundo da Infância e da Adolescência tem como principal finalidade financiar projetos sociais de promoção de bem-estar social para crianças e adolescentes, executados por entidades civis cadastradas e autorizadas pelo Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente de cada estado da federação. Este fundo é composto, dentre outras fontes de receita, por doações de pessoas físicas e jurídicas, dedutíveis do imposto de renda. Por meio de renúncia fiscal, o Estado abre mão de arrecadar certo montante de tributos para que os mesmos sejam destinados a fundos específicos, legalmente constituídos, como o FIA.

Sob essa ótica, os fundos constituem estratégias políticas governamentais que visam o alcance da equidade, sendo que a promoção de ações para a defesa da criança e do adolescente implica a viabilização de uma política que se volta para o desenvolvimento social, já que esses indivíduos representam o futuro do país. Os fundos, portanto, auxiliam na criação de melhores condições de vida para as crianças e os adolescentes.

Este trabalho buscou examinar a renúncia fiscal como fonte de arrecadação de recursos para o FIA-MG, sob gestão do CEDCA-MG. O trabalho apontou os atores, projetos e recursos arrecadados no período entre 2006 e 2014, com vistas a mostrar como a renúncia fiscal tem contribuído para a implementação de programas e ações voltados ao atendimento a crianças e adolescentes em Minas Gerais.

Como mostrado, diversas são as entidades que se encontram cadastradas para receber recursos doados ao FIA-MG. No total, são 32 entidades, entre elas, o Hospital da Baleia, o SERVAS, e a Associação Projeto Providência Educar para Crescer. Esse conjunto de instituições civis tem promovido um total de 34 projetos sociais voltados para a criança e o adolescente em situação de vulnerabilidade social. Entre os projetos, está o “Irradiando: jovens Comunicadores Promovendo os Direitos da Criança e do Adolescente”; o “Preservação da Vida: Gastronomia sob abordagem Multiprofissional para reintegração da Criança a vida social”; o projeto “Alimentação” e o projeto “Casa de Apoio à Criança e Adolescente com Câncer”. Pela própria denominação desses projetos, pode-se perceber sua importância no que se refere ao tratamento de temas voltados para a criança e ao adolescente.

A esses projetos, tem sido destinado um montante variado de recursos do FIA-MG por ano. Como mostrado pela Tabela 4, entre 2006 e 2014, incluindo-se esses anos, as doações somaram R\$ 42.066.383,65, uma média de R\$ 4.674.042,63 por ano, o que é um valor significativo, embora haja sempre espaço para melhorias. Importa, ainda, reiterar que, dos montantes doados, 80% se referem ao respectivo projeto que é especificamente objeto de cada doação, ficando o restante desse percentual para o FIA, para ser aplicados em outros projetos.

Dada a importância do FIA no âmbito das políticas de direitos da criança e do adolescente e a variação observada, para o FIA-MG, no montante de recursos recebidos via renúncia fiscal no período de 2006 a 2014, torna-se necessário empreender, cada vez mais, ações de valorização desse importante instrumento de financiamento de projetos sociais voltados para crianças e adolescentes em situação de risco. Importa impulsionar, mediante maior divulgação, maiores incentivos e novas ideias, a política de renúncia fiscal para que se valorize cada vez mais esse importante instrumento de participação social na promoção de políticas públicas, dentre elas, as destinadas às crianças e adolescentes de Minas Gerais e do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Polít. Nº 24, Curitiba, 2005.

AIOLF, A. *et al.* **Entidades sociais.** 2009. Disponível em: http://captacao.org/recursos/pdfs/guia_pratico_entidades_sociais.pdf. Acesso em: 25 jun. 2016.

AFFONSO, Rui de Britto A. **A Crise da Federação no Brasil.** Revistas Eletrônicas FEE – Fundação de Economia e Estatística. v. 15, n. 2 (1994). Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/index/search/advancedResults>. Acesso em: 10/06/2015.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. **Renúncia de arrecadação fiscal: subsídios para discussão e formulação de uma política pública.** PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 17(3), 2007.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas políticas sociais.** Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 19/06/2015.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Revista opinião Pública, v. 14, n.1, 2008.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 36ª Edição.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 2 jan. 2016.

BRASIL. **LEI Nº 8.069**, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe 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: 2 fev 2016.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização.** RAP Rio de Janeiro 36(2):277-92, 2002.

CASTRO, Iná Elias de. (1997) **Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional.** Disponível em: http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/02_4_castro.pdf. Acesso em 05/01/2016.

CAZUMBÁ, Nailton. 2016. **Captação de recursos através de leis de incentivo.** Disponível em: <http://nossacausa.com/captacao-de-recursos-atraves-de-leis-de-incentivo/>. Acesso em: 19 mai. 2016.

CEDCA, 2014. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/cedca/index.php/2014-05-02-11-21-28/composicao>. Acesso em: 2 mai. 2016.

CUNHA, Eleonora S. M. **Participação política e o enfrentamento da questão social.** In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social.** Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. **Políticas públicas sociais.** In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. (Org.). Políticas públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

DECRETO Nº 3.000, DE 26/03/1999. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm. Acesso em: 20/08/2015.

ELALI, André. **Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais.** In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al.* (Coord.). Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP, 2007.

ELIAS, P. **Fundos de Saúde.** In: MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). Fundos públicos e políticas sociais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOMES, Geraldo *et al.* **Orçamento Público e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Santa Catarina, 2010.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SRF Nº 267, DE 23/12/2002. Dispõe sobre os incentivos fiscais decorrentes do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15148&visao=anotado>. Acesso em: 20/08/2015.

INSTRUCAO NORMATIVA RFB Nº 1613, DE 01/02/2016. Dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referente ao exercício de 2016, ano-calendário de 2015, pela pessoa física residente no Brasil

LEI nº: 4.320, DE 17/03/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios

e do Distrito Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em 04/04/2015

LEI nº 8.242, DE 12/10/1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm. Acesso em:04/04/2015.

LEI nº:11397, DE 06/01/1994. Assembleia Legislativa. LEGISLAÇÃO MINEIRA – Cria o Fundo para a Infância e a Adolescência (FIA) e da outra providencias. Disponível em:
<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa.html?num=11397&ano=1994&tipo=LEI>. Acesso em: 03/03/2015

LEI Nº 13.149, DE 21/06/2015. Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas: conceitos e práticas.** SEBRAE. Belo Horizonte, Minas gerais. 2008.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo.** In: Observatório dos Direitos do Cidadão. Instituto Pólis/PUC – SP. 2003.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública.** RBPAE – v.26, n.3, 2010.

MÉDICI, A. C. **Incentivos governamentais ao setor privado no Brasil.** Editora ENCE/IBGE, Rio de Janeiro, 1990.

MELO, Lucilene Ferreira de; Vale, Marla Maciel Do. **Fundos Públicos: um estudo sobre o destino dos recursos do fundo da infância e adolescência no Amazonas.** RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 6, 2015.

MELLO, Sebastião Luiz de. **Cartilha: Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cradf.org.br/cra/cartilha.pdf>
Acesso em: 04/08/2015.

RESOLUÇÃO Nº 034 de 20 de maio de 2011. Dispõe sobre a reforma do Regimento Interno do CEDCA/MG e dá outras providencias.www.social.mg.gov.br/images/stories/Resolucoes/resolucao_034_2011.pdf
f. Acesso em 02/02/2016.

RESOLUÇÃO nº 137, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

RIBEIRO, O. D. J; DAL'PIAZ, C.T.C.; SILVA, M.O. **Possibilidade de redução da carga tributária com o uso de alguns incentivos fiscais.** 2008. Disponível em:

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj0yYL8rMTNAhXFhZAKHeDNBAQQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.ufsm.br%2Fcontabilidade%2Farticle%2Fdownload%2F5809%2F3425&usg=AFQjCNGSFV_tdnse6SVY3xvtxZAnHmPucA&sig2=EtQ0GDFtIBt2xn1jD219Vw&cad=rjt. Acesso em: 25 jun. 2016.

ROCHA, E. G.; PEREIRA, J. F. **Descentralização participativa e a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente**. Revista da UFG, vol.5, no 2, dez 2003.

SADECK, Francisco. **O Fundo dos direitos e o orçamento público**. Disponível em: www.direitosedacrianca.org.br/conanda/seminarios/...5.../arquivo. Acesso em: 07/04/2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. IN Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006.

_____ **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001.

TAVARES, Patrícia Silveira. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TORMIN et al. **Fundos dos direitos da criança e do adolescente**. 2009. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/03/16_35_07_909_Cartilha_FMDCA_2013.pdf. Acesso em: 21 mai. 2015.

VIGNE, Antônio Roberto. **O que é pacto federativo**. 2014. Disponível em: <http://fuieliteoagora.blogspot.com.br/2014/03/o-que-e-o-pacto-federativo.html>. Acesso em: 05/08/2015.

WHITAKER, C. **O poder emana do povo**. Rede, ano 6, edição, 18, 2010.