ISBN: 978-85-7846-440-0

O ORÇAMENTO 2017 DO ESTADO DO PARANÁ E O CONTROLE SOCIAL POR MEIO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DAS PESSOAS IDOSAS E DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Luiz Carlos Betenheuser Junior[1]

Resumo:

O estudo objetiva colaborar com os debates nos Conselhos estaduais de Assistência Social (CEAS); de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA); dos Direitos do Idoso (CEDI); e dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COEDE), visando ampliar e fortalecer o Controle Social sobre os gastos públicos previstos no Orçamento do Paraná de 2017, nas quatro subfunções relacionadas à função Assistência Social - a Assistência ao Idoso; a Assistência ao Portador de Deficiência; a Assistência à Criança e ao Adolescente; e a Assistência Comunitária -, comparando tais gastos com o total da despesa fixada naquela LOA.

.**Palavras-chave**: Controle Social; Orçamento Público; Crianças e Adolescentes; Pessoas Idosas; Pessoas com Deficiência.

[1] Funcionário público da Secretaria Municipal de Finanças de Curitiba, graduado em Administração pela Universidade Federal do Paraná; pós-graduado (especialização) em Gestão Administrativa e Tributária pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; cursando Pós-graduação Lato Sensu Especialização em Administração Pública pela Escola de Administração Pública (EAP) / Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). lbetenheuser@smf.curitiba.pr.gov.br.

ISBN: 978-85-7846-440-0

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal do trabalho é apresentar os números relativos à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2017 do estado do Paraná, com especial enfoque nas despesas relacionadas ás quatro subfunções relacionadas à função 08, a Assistência Social (subfunção 241 – Assistência ao Idoso; subfunção 242 – Assistência ao Portador de Deficiência; subfunção 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; e subfunção 244 – Assistência Comunitária), comparando tais despesas ao total de despesa fixada naquela LOA, em todas suas funções e subfunções, e também identificar quais teriam sido os critérios adotados pelo governo estadual para estabelecer aqueles valores.

A apresentação destes números tem também como objetivo colaborar com as futuras avaliações e debates em relação à gestão orçamentária, tanto na etapa do planejamento, como na etapa da execução, bem como no Controle Social, em especial quanto à quantidade de recursos alocados nas políticas sociais fiscalizadas pelos Conselhos Estaduais que atuam na área de Assistência: o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS); o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA); o Conselho Estadual dos Direitos do Idoso (CEDI) e o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COEDE), principalmente incentivando o debate para a definição dos critérios a serem utilizados para a distribuição de tais recursos orçamentários.

O estudo leva em conta a legislação orçamentária do Poder Executivo paranaense para o exercício de 2017: a Lei Estadual nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015 *("Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019"*); a Lei Estadual nº 18.607, de 25 de novembro de 2016 (*"Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2017"*); e a Lei Estadual nº 18.948, de 22 de dezembro de 2016 *("Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2017"*).

2 DESENVOLVIMENTO

A estrutura da classificação orçamentária vigente no Brasil tem quase duas décadas de criação, mais precisamente o ano de 1999, mediante a Portaria nº 42, de 14 de abril daquele ano (Publicada no Diário Oficial da União – DOU de 15/04/1999). Ela *"Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o*

ISBN: 978-85-7846-440-0

inciso I do § 1º do art. 2 º e § 2 º do art. 8 º , ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964".

Com o passar dos anos, a Portaria sofreu quatro alterações:

1ª: Portaria SOF nº 37, de 16 de agosto de 2007 (DOU de 17/08/2007);

2ª: Portaria SOF nº 41, de 18 de agosto de 2008 (DOU de 19/08/2008);

3ª: Portaria SOF nº 54, de 4 de julho de 2011 (DOU de 05/07/2011);

4ª: Portaria SOF nº 67, de 20 de julho de 2012 (DOU de 23/07/2012).

Logo nos seus dois primeiros artigos, a Portaria apresenta entre outras conceituações, as das funções, das subfunções e dos programas orçamentários:

> Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.
> § 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.
> [...]
> § 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.
> § 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.
> Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:
> a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. (BRASIL, 1999).

Essa classificação funcional (e subfuncional) estabeleceu a possibilidade do uso combinado entre 28 funções e 111 subfunções para a execução e o planejamento orçamentário.

Quando da etapa do planejamento orçamentário, com a elaboração dos projetos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), os técnicos da área orçamentária devem utilizar as regras da Portaria para fazer a classificação orçamentária, combinando entre outros códigos, os códigos para programas, funções e subfunções.

A combinação de tais códigos orçamentários permite a leitura do gasto público, identificando, por exemplo, se é uma despesa de custeio ou de capital, em qual política pública ela deverá ocorrer, qual é órgão do setor público responsável pela sua gestão, etc.

Entretanto, por ser uma atividade eminentemente técnica, que não é de amplo conhecimento popular, a compreensão de tais classificações orçamentárias nem sempre é entendida facilmente pelos integrantes dos fóruns de Controle

ISBN: 978-85-7846-440-0

Social, como é o caso do CEAS, CEDCA, CEDI e COEDE, bem como dos cidadãos presentes nas audiências públicas.

Quando do planejamento do orçamento para o ano seguinte, entre as diversas etapas de trabalho, podem ocorrer avaliações conjuntas entre os técnicos da área orçamentária e os técnicos das demais políticas públicas. Nessa etapa de análises técnicas, é necessário quantificar e classificar orçamentariamente as despesas previstas para o atingimento das metas físicas no período em questão (um ano, caso seja uma LOA; ou um quadriênio, caso seja um PPA). Assim sendo, são classificados os programas orçamentários, os quais usualmente são relacionados aos programas de governo propostos pelos então candidatos.

O PPA 2016-2020 do estado do Paraná criou os programas orçamentários, dividindo-os em dois grupos: *"Finalísticos"* [para atendimento direto ao cidadão] e de *"Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado"* [destinados ao apoio, à gestão e à manutenção administrativa do Governo Estadual].

> O Plano Plurianual 2016-2019 (PPA 2016-2019) possui 20 Programas Finalísticos e 04 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, além das Obrigações Especiais. No total são 61 Indicadores, 322 Iniciativas, 209 Metas, envolvendo 27 órgãos, 111 Unidades Orçamentárias, que irão orientar as ações nos diferentes setores, para a manutenção e o desenvolvimento sustentável do Estado do Paraná (PARANÁ, 2015, p. 30).

Um dos programas finalísticos dessa peça orçamentária é o de código 02, o *"Programa Desenvolvimento Social",* sob responsabilidade direta da Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDS. Tal programa contém *"ações referentes às Políticas Públicas Estaduais de Assistência Social, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Mulher, da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência"* (PARANÁ, 2015, p. 99).

O programa prevê uma atuação da SEDS de forma articulada e com abordagem intersetorial [interagindo com outros órgãos da administração pública direta e indireta da esfera estadual], *"atuando prioritariamente no combate à pobreza e à exclusão social, assegurando direitos e contribuindo para a melhoria nas condições de vida das famílias paranaenses"* (PARANÁ, 2015, p. 99).

A contextualização desse programa (PARANÁ, 2015, p. 99-110) evidencia que nele estarão vinculadas ações para os seguintes públicos-alvo priorizados na classificação subfuncional da Portaria nº 42/1999: Assistência ao Idoso (código 241); Assistência ao Portador de Deficiência (código 242); Assistência à Criança e ao Adolescente (código 243); Assistência Comunitária (código 244). Essas quatro

ISBN: 978-85-7846-440-0

subfunções foram previstas na Portaria nº 42/1999 como relacionadas à função da Assistência Social (código 8).

A sistemática da classificação orçamentária no Brasil vincula os programas [visão de atuação multissetorial e articulada entre órgãos, para atuar de forma integrada para ampliar os resultados colocados à disposição da sociedade, alterando realidades para grupos populacionais e/ou em territórios específicos] às funções [cuja classificação tem um contexto mais ligado ao órgão principal responsável pela ação do Governo naquela área] e às subfunções [os principais grupos de serviços públicos realizados em cada área governamental].

Vale o destaque que há previsão legal na Portaria nº 42/1999 de que *"As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria".* A partir desse ponto, as análises teóricas e práticas relacionadas à realização do Controle Social que cabem aos Conselhos Estaduais, ganham um contorno que precisa ser bastante objetivo na busca da qualidade do gasto público.

Surge daí uma diretriz importantíssima quanto ao poder de realização e de transformação de realidades locais e/ou de um público específico, por meio da atuação governamental mediante políticas públicas e seus respectivos aportes de recursos orçamentários.

Ou seja, há base legal na Portaria nº 42/1999 para que os técnicos orçamentários e de outras políticas públicas combinem classificações orçamentárias às subfunções ligadas à função da Assistência Social também com outras funções orçamentárias, como por exemplo a Saúde (código 10); o Trabalho (código 11); a Educação (código 12); a Cultura (código 13); os Direitos da Cidadania (código 14); a Habitação (código 16); o Transporte (código 26); o Desporto e Lazer (código 27).

Aqui aparece uma questão interessante que poderia ser alvo de debate no CEAS, CEDCA, CEDI e COEDE: até que ponto os dirigentes dos órgãos públicos - que têm entre suas atribuições principais os atendimentos de demandas diretamente relacionadas às funções que não a Assistência Social - atenderão a possibilidade de classificar em seus órgãos orçamentários, uma ou mais das quatro subfunções relacionadas originalmente à função da Assistência Social?

Nesse ponto da análise desponta um item importante para ser acrescido: o que dizem os preceitos constitucionais relacionados a alguns públicos lá priorizados? O capítulo VII da Constituição da República Federativa do Brasil de

ISBN: 978-85-7846-440-0

1988 (CF) trata dos direitos da *"Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso"* (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

No seu Art. 227, a CF estabelece que:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, [...]. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). (BRASIL, 1988).

Ao fixar com prioridade absoluta para o Estado o atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem [e à pessoa idosa, por analogia, por fazer parte do mesmo Capítulo da CF], se faz necessário debater a atuação do CEAS [nos atendimentos para crianças, adolescentes, pessoas idosas e/ou pessoas com deficiência], CEDCA, CEDI e COEDE ao deliberar e fiscalizar o planejamento e a execução dos gastos em políticas públicas voltadas aos seus públicos-alvo, cujas previsões orçamentárias foram classificadas ou não nas subfunções 241, 242 e 243, combinando-as á função 08 ou em qualquer outra função orçamentária.

Tal amplitude de análise e fiscalização se faz necessária por parte do CEAS, CEDCA, CEDI e COEDE, pois só com a visão do todo da peça orçamentária – e não apenas de recursos orçamentários alocados em Fundos Estaduais diretamente ligados à Assistência Social – é que esses Conselhos terão condições suficientes de avaliar sistemicamente a efetividade do programa orçamentário 02, o "*Programa Desenvolvimento Social"*.

Saber também quais objetivos, metas e gastos orçamentários relacionados aos atendimentos às crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, em todos os órgãos públicos daquela esfera de Governo que atendem demandas desses públicos-alvo, cujos atendimentos estão previstos em outros programas de governo que não o 02, o "*Programa Desenvolvimento Social"*, deveria também ser motivo de Controle Social por parte do CEAS, CEDCA, CEDI e COEDE.

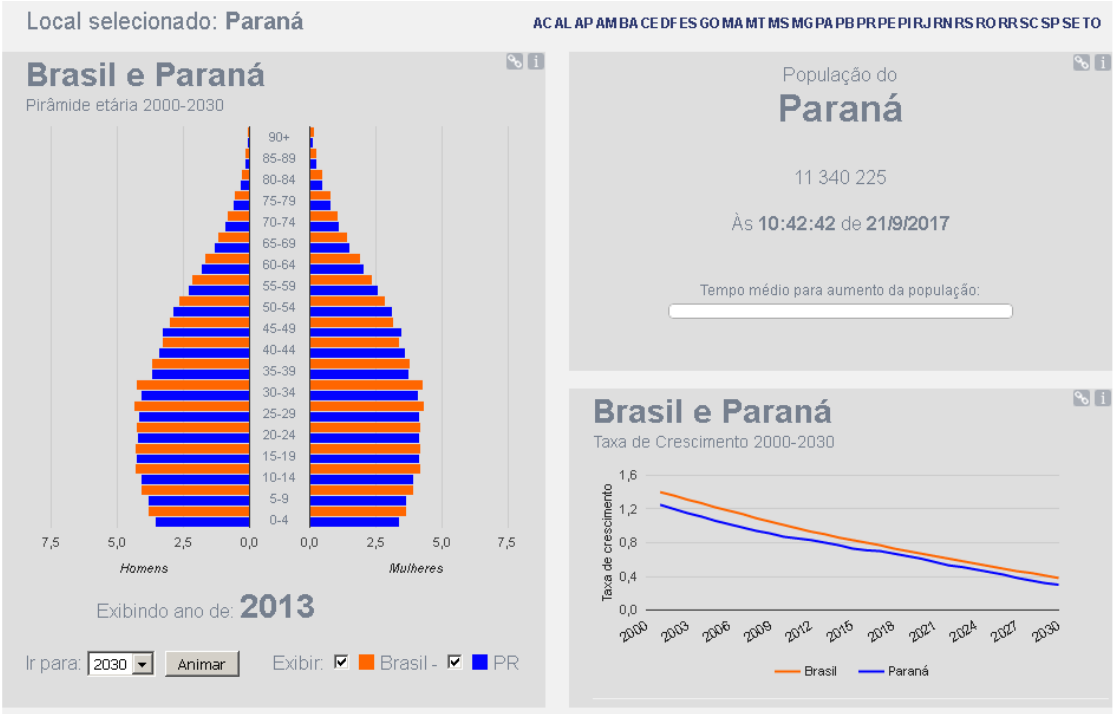
Assim, trata-se da atuação ampliada para toda gestão pública que atende aqueles públicos-alvo e não só aquela focalizada nos recursos dos Fundos Estaduais específicos por eles fiscalizados. Uma visão sistêmica da execução orçamentária também dos demais órgãos que prestam serviços às crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência se torna parte do processo de evolução e aperfeiçoamento do Controle Social, bem como de uma

ISBN: 978-85-7846-440-0

consolidação democrática da participação popular, que precisa ser ampliada a cada dia.

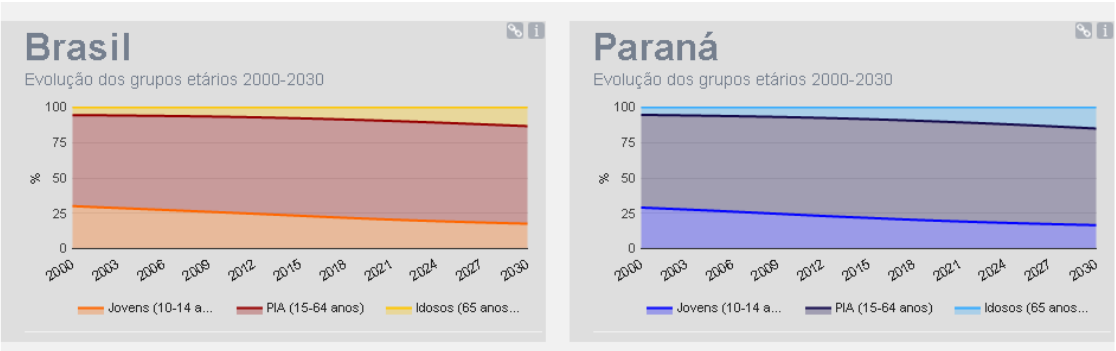
Avaliações relacionadas a aspectos populacionais do Paraná podem colaborar com tais análises do CEAS, CEDCA, CEDI e COEDE. No site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) estão disponíveis dados das projeções populacionais do Paraná, conforme os gráficos abaixo:

Figura 1 – Pirâmides etárias no Brasil e no Paraná



Fonte: IBGE, 2017.

Figura 2 – Evolução dos grupos etários no Brasil e no Paraná (2000-2030)



Fonte: IBGE, 2017.

Para fins metodológicos desse estudo, foram considerados alguns dos dados orçamentários do Paraná, na LOA 2017 (PARANÁ, 22 dez. 2016)

ISBN: 978-85-7846-440-0

(orçamento inicial), que estabelece uma receita total (Orçamento Fiscal + Orçamento de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS + Orçamento de Investimento) de R$ 59.564.230.908,00 (Art. 1º da Lei Estadual nº 18.948/2016), identificando-se desse valor, os valores correspondentes à função 08 – Assistência Social em cada uma das peças (Orçamento Fiscal, Orçamento de Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e Orçamento de Investimento).

O estudo levou em conta os valores apresentados no *"Demonstrativo por Funções conforme a origem dos recursos – recursos em todas as fontes"* do Orçamento Fiscal de 2017 e no *"Resumo geral dos investimentos por Função e segundo a origem dos recursos"* do Orçamento de Investimentos de 2017, que apresentaram respectivamente os seguintes valores totais: R$ 47.020.108.336,00 (PARANÁ, 22 dez. 2016, p. 63) e R$ 3.393.984.533,00 (Ibidem, p. 453). Não foram identificados relatórios por função orçamentária para o Anexo VI da LOA 2017, que trata *do "Orçamento do Regime Próprio de Previdências Social do estado"* (Ibidem, p. 477 a 479).

Já os valores destinados à função da Assistência Social nessas peças foram, respectivamente, de R$ 337.206.446,00 (Ibidem, p. 63) e de R$ 86.562.860,00 (Ibidem, p. 453). Tais valores correspondem a um percentual em relação ao total geral de despesas da LOA 2017 (R$ 59.564.230.908,00) de 0,57% e 0,15%.

Quando se trata de identificar a destinação de recursos públicos do estado do Paraná nas quatro subfunções objeto desse estudo, foi utilizado o *"Demonstrativo da despesa por Subfunções conforme a origem dos recursos"* (Ibidem, p. 64), que apresenta os seguintes valores: "241 - Assistência ao Idoso" com R$ 1.600.500,00; "242 - Assistência ao Portador de Deficiência" com R$ 800.000,00; "243 - Assistência à Criança e ao Adolescente" com R$ 108.950.240,00; e "244 - Assistência Comunitária" com R$ 169.767.607,00. Tais valores correspondem a um percentual em relação ao total geral de despesas da LOA 2017 (R$ 59.564.230.908,00) de, respectivamente, 0,003%; 0,001%; 0,18%; e 0,29%.

Importante destacar que no PPA 2016-2019 há uma referência às projeções populacionais e os impactos econômicos a partir do próximo PPA:

> [...] observem-se as consequências do fim do chamado "bônus demográfico", dado pela redução da taxa de dependência de crianças, jovens e idosos por aqueles em idade produtiva. As projeções mais recentes indicam o término do declínio e início de elevação dessa taxa a partir de 2020 (gráfico 9), em função do maior

ISBN: 978-85-7846-440-0

> envelhecimento da população, o que implicará maior pressão sobre os sistemas previdenciários, novas demandas sobre o setor de saúde e, por sua vez, níveis diferenciados de demanda ao sistema educacional, particularmente no nível fundamental, em função do encolhimento da população mais jovem. (PARANÁ, 2015, p. 48).

Entretanto, apesar do registro sobre o crescimento populacional do segmento idoso, naquela peça orçamentária não é explicado quais os critérios que definiram a distribuição de recursos orçamentários às subfunções que são objeto desse estudo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo em questão, a LOA 2017 do estado do Paraná não apresenta informações objetivas quanto aos critérios que foram utilizados pelo Governo às distribuições de recursos às subfunções 241, 242, 243 e 244, algo que seria importante para facilitar a compreensão dos conselheiros e dos cidadãos que participassem das audiências públicas, eventos esses que poderiam estar abertos durante um período maior de tempo (tanto nas datas, como nos horários), facilitando e ampliando a possibilidade da participação do cidadão nas audiências.

Objetivando ampliar o debate sobre a gestão orçamentária relacionada aos públicos-alvo apontados no estudo quanto à distribuição e destinação de recursos públicos, uma alternativa de apresentação de linguagem acessível para os conselheiros do CEAS, CEDCA, CEDI e COEDE seria a criação de três programas orçamentários, um para cada um dos públicos-alvo. Outra alternativa seria a utilização da classificação orçamentária por subfunção em todos os órgãos que atendem um ou mais dos públicos-alvo, independentemente desse órgão orçamentário ter a função característica de atuação que não a função Assistência Social. Seriam medidas facilitadoras na busca de um Controle Social mais efetivo, como forma de aprimorar a qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da população paranaense.

Em resumo, um ponto importante na ampliação dos debates entre governo e sociedade civil – seja por meio de audiências públicas, seja por meio de reuniões dos Conselhos – é a facilitação do acesso á informação orçamentária, mediante a apresentação de informações numa linguagem mais acessível ao cidadão.

ISBN: 978-85-7846-440-0

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição compilado.htm>; Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view>; Acesso em: 20 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). População. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>; Acesso em: 21 set. 2017.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017. Lei Estadual nº 18.907, de 25 de novembro de 2016**. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/98>; Acesso em: 20 set. 2017.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017. Lei Estadual nº 18.907, de 25 de novembro de 2016 – Anexos**. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/99>; Acesso em: 20 set. 2017.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei Orçamentária Anual 2017. Lei Estadual nº 18.948, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/97>; Acesso em: 19 set. 2017.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Plano Plurianual 2016/2019. Lei Estadual nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015**. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/87>; Acesso em: 20 set. 2017.