

Comissões

Análise do Relatório OCA 2011/2010



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS

ANÁLISE DO RELATÓRIO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE - OCA 2010/2011 – ELABORADO PELA COMISSÃO CONSTITUÍDA PELO ATO DO PRESIDENTE Nº 261, DE 2012.

**Deputado Agaciel Maia
Presidente**

Membros :

Deputado Wasny de Roure
Deputado Claudio Abrantes
Deputado Eliana Pedrosa
Deputado Benedito Domingos

**Getúlio José Pernambuco
Secretário**

COMISSÃO DE TRABALHO PARA ANÁLISE DO RELATÓRIO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE, INSTITUÍDO PELA LEI Nº 4.086, DE 2008, CONSTITUÍDA PELO ATO DO PRESIDENTE Nº 261, DE 2012.

SEBASTIÃO ANTONIO DE MELO PERES
CEOF/CLDF

OSNI BUENO DE FREITAS
CDDHCEDP/CLDF

ODETINO PEREIRA DIAS
CDCA/DF

RAFAEL MADEIRA
CONSELHOS TUTELARES DO DF

MARILDA ALVES CAETANO
DEFENSORIA PÚBLICA DO DF

SÉRGIO ARAÚJO DE AMORIM LOPES
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – DF

RIEZO SILVA ALMEIDA
PROEDUC/MPDFT

ANTONIO CARLOS COUTINHO DOS
SANTOS
SEC. DE EST. DE TRANSPARÊNCIA DO
DF

KARINA FIGUEIREDO
FÓRUM DCA/DF

Introdução

No âmbito do Distrito Federal, a Lei nº 4.086, de 28 de janeiro de 2008, criou o Relatório Orçamento Criança e Adolescente (Relatório OCA) como instrumento de controle social e fiscalização da destinação e execução do orçamento público na área da criança e do adolescente, definindo as competências, os prazos, a metodologia e o seu conteúdo.

Para a elaboração do Relatório, definiu a metodologia desenvolvida pela Abrinq, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, permitindo, no entanto, a utilização de outra metodologia desde que contempladas as informações constantes do §2º do art. 2º da Lei.

Nos termos do Decreto nº 28.906, de 27 de março de 2008, compete, no âmbito do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento obter os dados, calcular e elaborar o Relatório Orçamento Criança e Adolescente.

O Relatório OCA será publicado no Diário Oficial do Distrito Federal até o final de março do ano subsequente ao exercício financeiro analisado e encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF no primeiro dia útil seguinte ao da publicação. Encaminhado à CLDF, deverá ser analisado por Comissão de Trabalho da Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta por representantes da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, sob a coordenação da primeira. Para a realização dos trabalhos, serão convidados representantes de órgãos públicos locais para compor a referida Comissão de Trabalho.

Relativamente aos exercícios de 2010 e 2011, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento encaminhou, em 12 de março de 2012, por meio do Ofício nº 248/12-GAB/SEPLAN, o Relatório Orçamento Criança e Adolescente à Câmara Legislativa do Distrito Federal, em atenção ao disposto no §3º do art. 2º da Lei nº 4.086/2008. O Relatório foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal em 19 de março de 2012, conforme determina o §3º do art. 2º da Lei nº 4.086/2008.

Por meio do Ato do Presidente nº 261, publicado no Diário da Câmara Legislativa, de 8 de maio de 2012, o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, atendendo ao disposto na Lei nº 4.086/2008, constituiu Comissão de Trabalho para analisar o Relatório Criança e Adolescente, composta por representantes da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Distrito Federal, da Promotoria de Defesa da Educação, do Fórum DCA, da Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Conselhos Tutelares do Distrito Federal, da Secretaria de Estado de Transparência do Distrito Federal e do Ministério Público de Contas do Distrito Federal.

No dia 9 de agosto de 2012, a Comissão instituída pelo Ato do Presidente nº 261 iniciou os trabalhos de análise do Relatório OCA 2011/2010, cujos resultados são apresentados a seguir:

Objetivo do Trabalho

O Orçamento Criança e Adolescente constitui o conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente. São ações prioritárias voltadas para a promoção da educação, da saúde e da assistência social infantil. Há diversas fases na apuração do OCA, incluindo a obtenção dos dados, elaboração do relatório, mobilização da sociedade e análise dos resultados.

Incumbe a esta Comissão de Trabalho analisar os resultados constantes do Relatório OCA, conforme o teor do art. 3º da Lei nº 4.086/2008.



DIÁRIO DA CÂMARA LEGISLATIVA
Órgão Oficial do Poder Legislativo do Distrito Federal

Coordenadoria de Editoração e Produção Gráfica

Coordenador: Randal Martins Junqueira
Editora Executiva: Anamaria Silva Pinheiro – Reg. Prof. 3822 – Sindicato Jornalistas Prof./DF
Diagramação e Arte Final: Seção de Editoração – Impressão: Seção de Produção Gráfica
Praça Municipal – Quadra 2 – Lote 5 – CEP: 70 094-902 – Brasília – DF – www.cl.df.gov.br

Metodologia Utilizada

Para proceder à análise do Relatório OCA, esta Comissão de Trabalho adotou como ferramenta a metodologia apresentada na publicação "De Olho no Orçamento Criança", desenvolvida pela Fundação Abriaq em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Trata-se de ferramenta destinada à elaboração, avaliação e acompanhamento do Orçamento Criança e Adolescente. Destina-se, basicamente, a verificar, apurar e analisar, a partir do orçamento público, a previsão e a execução orçamentária com ações do Estado voltadas para a proteção e o desenvolvimento da criança em determinado período.

Para desenvolver o presente trabalho, a Comissão selecionou os tipos de análise possíveis do OCA mencionados no capítulo "Análise do Orçamento Criança e Adolescente" da publicação "De Olho no Orçamento Criança". Nesse sentido, optou-se por apresentar e discutir os pontos relevantes do Relatório OCA 2011/2010, sob três perspectivas: a avaliação básica, situacional e temporal.

Além disso, buscamos informações adicionais no Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO) e em outras bases de dados com o objetivo de subsidiar a análise.

Avaliação Básica

A SEPLAN elaborou o Relatório Orçamento Criança e Adolescente 2011/2010 com base na Lei Orçamentária Anual e na Execução Orçamentária do período, apresentando as informações mínimas relacionadas no §2º do art. 2º da Lei nº 4.086/2008.

No Relatório OCA, são apresentadas a receita estimada e realizada assim como a despesa fixada e executada. Considera-se como fixada a despesa inicial prevista na LOA mais as dotações orçamentárias autorizadas ao longo da execução. Por sua vez, considera-se executada a despesa empenhada nos exercícios em análise.

Segundo o documento "De Olho no Orçamento Criança", a avaliação básica consiste na comparação direta das informações do próprio Relatório OCA. O objetivo dessa avaliação é verificar a proporção executada do OCA, confrontando o orçamento executado com o previsto para cada exercício.

Comparação do OCA executado com o OCA previsto no ano

No exercício de 2010, as despesas executadas em relação às despesas fixadas no Orçamento Criança e Adolescente atingiram o percentual de 93,37% e, no exercício de 2011, o percentual de realização alcançou 88,31% do previsto, conforme demonstrado na tabela a seguir:

EXERCÍCIO	DESPESAS (OCA)			
	FIXADA	EXECUTADA	VARIÇÃO	
			VALOR	%
2010	2.955.628.601,00	2.759.541.052,00	196.087.549,00	93,37
2011	2.120.001.459,00	1.872.206.782,00	247.794.677,00	88,31

Fonte: Relatório OCA 2011/2010 publicado no DODF nº 55, de 19 de março de 2012.

A partir da tabela, nota-se elevado grau de eficiência na execução das ações no Distrito Federal voltadas para crianças e adolescentes em 2010. Contudo, a situação não se manteve em 2011, tendo em vista a redução de aproximadamente cinco pontos percentuais em relação ao ano anterior.

Do exame detalhado dos programas que compõem o Relatório OCA, verificou-se significativa participação do grupo despesas com pessoal em relação no total das despesas executadas, conforme apresentado na tabela a seguir:

EXERCÍCIO	DESPESA EXECUTADA (OCA)		
	PESSOAL	OUTRAS	TOTAL
2010	2.286.346.025,00	473.195.027,00	2.759.541.052,00
2011	1.419.764.903,00	452.441.879,00	1.872.206.782,00

Fonte: Relatório OCA 2011/2010 publicado no DODF nº 55, de 19 de março de 2012.

Para o exercício de 2010, excluindo-se as despesas com pagamento do pessoal (profissionais do ensino fundamental, do ensino médio, do ensino profissional e da educação infantil da rede pública), no valor de R\$2.286.346.025,00 apurou-se o montante de R\$473.195.027,00 para as demais despesas. Com isso, podemos inferir que a maior parte dos

recursos, aproximadamente 83% das despesas executadas do OCA, foi destinada ao custeio de pessoal. Situação similar se verificou no exercício de 2011.

Participação relativa do OCA previsto no orçamento total do DF

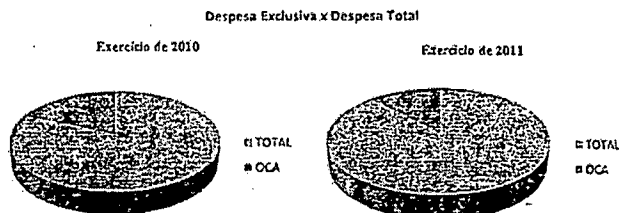
A comparação permite avaliar quanto do orçamento do Distrito Federal foi destinado a ações exclusivas voltadas para a atenção de crianças e adolescentes. No item VII do Relatório OCA 2011/2010 e conforme a tabela a seguir, são apresentados os percentuais de realização da despesa do OCA em relação ao total de despesas do Orçamento do Distrito Federal.

EXERC.	DESPESA EXCLUSIVA X DESPESA TOTAL					
	DESPESA FIXADA			DESPESA EXECUTADA		
	TOTAL	OCA	%	TOTAL	OCA	%
2010	15.337.855.761,00	2.955.628.601,00	19,27	12.272.738.583,00	2.759.541.052,00	22,49
2011	18.059.817.269,00	2.120.001.459,00	11,74	13.808.066.434,00	1.872.206.782,00	13,56

Fonte: Relatório OCA 2011/2010 publicado no DODF nº 55, de 19 de março de 2012.

O comprometimento das despesas totais públicas previstas com ações voltadas para a criança e o adolescente representou 19,27% e 11,74% do orçamento do Distrito Federal nos exercícios de 2010 e 2011, respectivamente. Considerando o total da despesa executada, o percentual de realização atingiu 22,49% e 13,56%, respectivamente, para os exercícios de 2010 e 2011.

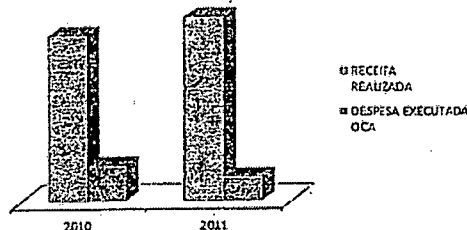
Não obstante o crescimento do Orçamento do Distrito Federal no exercício de 2011 em relação ao ano de 2010, houve redução da despesa executada do OCA, conforme mostrado no gráfico a seguir:



No mesmo sentido, verificou-se redução da despesa em ações exclusivamente direcionadas à criança e ao adolescente em relação à receita total do Distrito Federal, conforme descrito no item VI do Relatório OCA 2011/2010. No exercício de 2010, a despesa executada do OCA correspondeu a 21,79% da receita realizada, ao passo que, no exercício de 2011, situou-se em 13,32%.

EXERC.	DESPESA EXCLUSIVA X RECEITA TOTAL					
	RECEITA ESTIMADA	DESPESA FIXADA OCA	%	RECEITA REALIZADA	DESPESA EXECUTADA OCA	%
2010	14.391.011.441,00	2.955.628.601,00	20,54	12.665.800.325,00	2.759.541.052,00	21,79
2011	16.666.035.944,00	2.120.001.459,00	12,72	14.050.737.470,00	1.872.206.782,00	13,32

Fonte: Relatório OCA 2011/2010 publicado no DODF nº 55, de 19 de março de 2012.



Avaliação Situacional

A avaliação situacional compara o valor apurado no Relatório OCA com variáveis econômico-fiscais. Essa comparação permite estabelecer indicadores de eficiência das despesas com a atenção à criança.

Avaliação do OCA per capita

A apuração do OCA per capita do Distrito Federal tem por objetivo examinar a destinação média de recursos públicos por criança e adolescente no DF. Para isso, a Comissão confrontou o número total de crianças e adolescentes na população do Distrito Federal em 2010, com o total de despesas no Relatório OCA nos exercícios correspondentes. A fim de alcançar o objetivo pretendido, utilizou-se os dados coletados no Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹.

Considerando o total de 740.095 crianças e adolescentes constante do Censo do IBGE de 2010 e o total de R\$2.759.541.052 aplicados em despesas exclusivamente direcionadas a crianças e adolescentes no exercício de 2010, apurou-se o valor per capita anual de R\$3.728,63. Por sua vez, para o exercício de 2011, do total de R\$1.872.206.782, apurou-se o valor per capita anual de R\$2.529,68.

¹ Os dados do IBGE referem-se aos indivíduos com idade entre 0 e 19 anos. O Exatidão da Criança e do Adolescente, por sua vez, considera crianças e pessoas entre zero e 12 anos incompletos e adolescentes as pessoas entre 12 e 18 anos incompletos.

Avaliação Temporal

A avaliação temporal consiste na comparação do OCA apurado em períodos diferentes de modo a permitir a análise da evolução histórica da aplicação dos recursos públicos em ações dirigidas a crianças e adolescentes.

No presente relatório, realizou-se a análise comparativa dos exercícios de 2011 e 2010. Especificamente, procedeu-se à comparação da despesa prevista e executada anual do OCA do exercício de 2011 e 2010, com o objetivo de verificar crescimento ou redução nos gastos com criança e adolescentes ao longo dos últimos dois anos, conforme detalhado no quadro a seguir:

DESPESA	VARIAÇÃO 2010/2011	
	FIXADA	EXECUTADA
TOTAL	2.721.961.508,00	1.535.377.581,00
OCA	-835.627.142,00	-887.334.270,00

Fonte: Relatório OCA 2011/2010 publicado no DODF em 19.03.2012

Da comparação, percebe-se ter havido incremento de 12,51% no Orçamento do Distrito Federal no período, considerando-se as despesas executadas. Ao contrário, observou-se redução de 32,16% nas despesas executadas do OCA.

O detalhamento da execução orçamentária e financeira por programa de trabalho do Relatório OCA dos exercícios de 2011 e 2010 permite visualizar quais os programas de trabalho tiveram aumento ou redução de recursos, conforme demonstrado a seguir:

PROGRAMA DE TRABALHO	2011	2010
APOIO ADMINISTRATIVO	1.420.597.086,00	2.287.580.817,00
APOIO AO EDUCANDO	81.800.660,00	106.298.258,00
EDUCANDO SEMPRE	293.096.004,00	272.995.936,00
ESCOLA DE TODOS NÓS	35.506.422,00	4.918.327,00
COMBATE E PREVENÇÃO DE SINISTROS E SALVAMENTO	22.207,00	0,00
DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS	0,00	4.135,00
ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO	0,00	1.963.919,00
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	13.904.090,00	45.541.222,00
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	2.142.715,00	3.389.867,00
QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL	28.710,00	0,00
DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS	60.200,00	0,00
PROTEÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	14.376.492,00	25.301.158,00
PROTEÇÃO À ADOLESCÊNCIA	528.137,00	281.457,00
VIDA MELHOR - BOLSA ESCOLA	6.777.640,00	10.097.640,00
JUVENTUDE E ESPORTES DE MÃOS DADAS COM O FUTURO	558.763,00	0,00
SEGURANÇA EM AÇÃO	593.725,00	0,00
ADMINISTRANDO NOSSA CIDADE	0,00	99.445,00
ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE	1.213.931,00	1.068.871,00
TOTAL	1.872.206.782,00	2.759.541.052,00

Fonte: Relatório OCA 2011/2010 publicado no DODF em 19.03.2012

Conclusões

O Relatório OCA 2011/2010 foi elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal e publicado tempestivamente no Diário Oficial do Distrito Federal em 19 de março de 2012, conforme determina o §3º do art. 2º da Lei nº 4.086/2008 e o Decreto nº 28.906, de 27 de março de 2008. Nele são apresentadas as informações relativas às ações governamentais voltadas para crianças e adolescentes no Distrito Federal nos exercícios de 2011 e 2010, conforme o teor do §2º do art. 2º da Lei nº 4.086/2008.

É possível avaliar pelos dados levantados que o desempenho do orçamento público em defesa da melhoria das políticas públicas no Distrito Federal, em especial ao público infante-juvenil, mostrou-se satisfatório, apresentando, porém, algumas distorções entre os exercícios examinados. Da análise realizada, verificou-se elevado grau de eficácia na realização das ações voltadas para crianças e adolescentes em 2010, tendo em vista a execução de 93,37% da despesa fixada. Contudo, a situação não se manteve em 2011, em razão da redução de aproximadamente cinco pontos percentuais em relação ao ano anterior, com a execução de 88,31% da despesa fixada.

Com base nos dados do Censo de 2010 do IBGE, a Comissão calculou quanto dos recursos distritais foi destinado a cada criança e adolescente no Distrito Federal. No exercício de 2010, apurou-se o valor per capita anual de R\$3.728,63 e, em 2011, R\$2.529,68. O resultado demonstrou mais uma vez redução dos recursos aplicados em 2011 em relação ao exercício anterior.

Do exame detalhado dos programas que compõem o Relatório OCA, verificou-se significativa participação do grupo despesas com pessoal em relação ao total das despesas executadas, evidenciando que a grande maioria dos recursos são destinados a pagamento de pessoal, como ocorreu no exercício de 2010, onde aproximadamente 83% correspondeu a despesas desta natureza.

Verificou-se, também, que o programa de trabalho 12.361.0100.8502.0015 - ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL - PROFISSIONAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL não constou do Orçamento Criança e Adolescente do exercício de 2011. Isso pode explicar a diferença significativa entre as despesas executadas dos dois exercícios examinados e a redução dos recursos aplicados em ações destinadas a crianças e adolescentes em 2011.

Outra questão merecedora de destaque refere-se à criação do Decreto nº 33.478, de 4 de janeiro de 2012, que determinou o cancelamento de empenhos do exercício de 2011. A análise realizada com base apenas na despesa empenhada pode ter gerado distorções no resultado final, haja vista que o montante real de recursos públicos efetivamente aplicados em ações voltadas para crianças e adolescentes no DF pode ter sido inferior ao apresentado no Relatório ora examinado.

O orçamento é um compromisso de realizações, negociado a partir de seguimentos da sociedade. Isso envolve o investimento de esforços para a conquista de ações e metas a serem atingidas, gerando expectativas. Para garantir sua legitimidade, é imprescindível exigir a plena execução dos compromissos definidos na Lei do Orçamento Anual.

A análise quantitativa do Relatório OCA é importante para mostrar o desempenho das ações a favor da criança e do adolescente. Contudo, as informações do Relatório OCA não permitem avaliar se os recursos orçamentários são suficientes ou não para o desenvolvimento das ações básicas nas áreas de educação, saúde e assistência social das crianças e adolescentes. Em síntese, mostra-se imprescindível a criação de indicadores e o acompanhamento de metas físicas e de desempenho a fim de possibilitar o exame da efetividade dos programas desenvolvidos no Distrito Federal.

SEBASTIÃO ANTONIO DE MELO PERES
 CSORCIDE
 OSNI BUENO DE FREITAS
 CDHSE/DF

ODETINO PEREIRA DIAS
 COCA/DF
 RAFAEL MADEIRA
 CONSELHOS TUTELARES DO OF
 MARILDA ALVES CAETANO
 DEFENSORIA PÚBLICA DO DF

SERGIO ANTONIO DE ARAUJO LOPES
 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - DF
 RIZZO SILVA ALMEIDA
 PROEDUC/MPDFT

ANTONIO CARLOS COUTINHO DOS SANTOS
 SEC. DE EST. DE TRANSPARÊNCIA DO DF

KARINA FIGUEIREDO
 FÓRUM DCAD/DF