PPAC · 7ª EDIÇÃO

3548500
Santos - SP

# Devolutiva

## ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

## Mapa OCA 2023

FUNDAÇÃO ABRINQ

## Introdução

No Eixo de Gestão Pública do Programa Prefeito Amigo da Criança temos a apuração do Orçamento Criança (OCA), processo metodológico que consiste na seleção e agrupamento das despesas municipais associadas a ações que beneficiam direta e indiretamente crianças e adolescentes.

O OCA pode ser utilizado como importante ferramenta de gestão, pois permite uma análise orçamentária tendo em vista as crianças e os adolescentes como beneficiários das políticas públicas municipais. Por meio dele é possível identificar possíveis duplicações de ações ou gargalos de investimento, e aprimorar assim as ações da gestão municipal. Além disso, quando seus resultados são tornados públicos e seu debate é estimulado entre a sociedade civil, o OCA se torna um importante instrumento de controle social e permite reflexões mais qualificadas sobre as prioridades de alocação de recursos públicos no nível municipal.

A seguir serão apresentados os principais aspectos do OCA de Santos referentes aos dados inseridos na Plataforma do Programa entre os dias 31 de julho até 22 de novembro de 2023, e que possuem 2022 como ano de referência.

Ressaltamos que, em decorrência do encerramento da edição, não são possíveis alterações nos resultados aqui apresentados, e que coube à equipe cadastrada em nossa Plataforma a submissão e validação das informações avaliadas pela equipe do Programa.

Por fim, sugerimos que este relatório seja lido atentamente e de maneira compartilhada com todas e todos os envolvidos com o processo de elaboração do OCA. Dispomo-nos aos esclarecimentos que forem necessários pelos seguintes canais: aba "Fale Conosco" na Plataforma prefeito.org.br, e-mail prefeito@fadc.org.br, ou no telefone (11) 3848-4858.

Desde já agradecemos o empenho com o Programa, e desejamos uma boa leitura a todas e todos!

Atenciosamente,

Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança.

## Orçamento Criança - Perfil do Município

Do total de 1376 municípios participantes do Programa Prefeito Amigo da Criança, 358 realizaram a apuração do OCA e 292 apresentaram dados consistentes para apuração. Abaixo apresentamos a distribuição da apuração por Região e por porte[1].

| Região | Porte 1 | Porte 2 | Porte 3 | Porte 4 | Porte 5 | Porte 6 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Centro-Oeste | 2 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 9 |
| Nordeste | 21 | 52 | 27 | 23 | 15 | 5 | 143 |
| Norte | 0 | 5 | 3 | 1 | 5 | 2 | 16 |
| Sudeste | 6 | 17 | 9 | 15 | 27 | 11 | 85 |
| Sul | 3 | 4 | 4 | 11 | 14 | 3 | 39 |
| Total | 32 | 81 | 43 | 51 | 63 | 22 | 292 |

Essas divisões auxiliam a criação de um parâmetro de comparação aos municípios, com o intuito de permitir uma análise do Orçamento Criança que aproxime os resultados apresentados com as especificidades regionais locais e aquelas associadas ao seu porte populacional. A intenção desta medida é parametrizar os valores de acordo com semelhanças no porte e na regionalidade dos municípios, permitindo assim análises mais coerentes.

A região Sudeste apresentou 85 OCAs consistentes, que representam 29,11% do total dos OCAs apresentados. Seu município é de porte 5, nesse porte, 63 foram consistentes o que representa 21,58% do total de OCAs.

O OCA Total Liquidado de seu município apresentou o valor de R$ R$974.099.282,47, para efeitos de comparação, o valor médio do OCA Total Liquidado dos municípios da região Sudeste foi de R$ R$586.311.623,89 e do porte 5 foi de R$ R$410.185.103,73.

Esse valor do OCA representou, no ano de referência, 32,47% do Total do Orçamento Liquidado do município. A média de comprometimento do orçamento com o OCA entre os municípios de seu porte foi de 38,00% e na sua região de 36,00%. Municípios com maior dependência de financiamento de repasses de outras instâncias

[1] O Programa Prefeito Amigo da Criança divide os municípios em 6 portes, a saber: Porte 1 – Muito Pequeno: até 10.000 habitantes; Porte 2 – Pequeno: de 10.001 a 30.000 habitantes; Porte 3 – Pequeno-médio: de 30.001 a 50.000 habitantes; Porte 4 – Médio: de 50.001 a 100.000 habitantes, Porte 5 – Grande: de 100.001 a 500.000 habitantes e Porte 6 – Muito grande: mais de 500.001 habitantes.

de governo (sendo o Fundo de Participação dos Municípios – FPM - a principal referência para os municípios com menor capacidade de arrecadação própria) tendem a ter, em média, um maior percentual de recursos comprometido com o OCA, pois muitos de seus gastos estão vinculados constitucionalmente e estão associados a áreas que compõem de maneira central sua apuração (educação e saúde).

O OCA total liquidado per capita de seu município foi de R$ R$12.340,37, enquanto a média entre os municípios de seu porte foi R$ R$6.701,30, de sua região foi de R$ R$7.770,58.

Mesmo que não apresentemos um percentual exato desejável de compromisso do orçamento total do município com o OCA, é muito importante que a reflexão sobre aumentos no mesmo sejam constantemente realizada. Considerando o preceito da prioridade absoluta presente no Artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o percentual de representatividade do OCA no orçamento total deve ajudá-los a refletir sobre o quanto que as ações envolvendo necessidades específicas de crianças e adolescentes estão recebendo atenção prioritária em relação ao volume total de investimentos dentro do orçamento.

O cálculo do OCA per capita dos municípios nos permite ter uma ferramenta de aproximação comparativa mais adequada entre os diferentes perfis, ele diz respeito ao total do investimento realizado em políticas para crianças e adolescentes divido pela população de 0 a 18 anos de idade, mostrando o custo dessas políticas por ano e por criança/adolescente da cidade.

## Orçamento Criança - Perfil do Município

Como foi possível observar, a média do OCA per capita do seu município está próxima ou acima da média dos municípios de seu porte. Mesmo que a complexidade de análise das políticas públicas imponha limitações quanto à afirmação do volume de recursos ideal para a questão, apresentamos a seguir a reflexão sobre alguns pontos.

Ao admitir esta classificação de conformidade com os demais municípios de semelhante porte e região, temos que o seu município segue uma tendência observada nos orçamentos de 2022.

Por outro lado, ainda que o OCA per capita de seu município apresente um comportamento positivo em relação à média do conjunto de municípios de seu porte, acreditamos ser necessária uma reflexão aprofundada e individualizada sobre qual o volume de recursos associados a investimentos em benefício de crianças e

adolescentes em seu município está adequado às necessidades encontradas. Algumas perguntas norteadoras que podem ser feitas pela equipe do município são:

- Os serviços e equipamentos de atendimento às crianças e aos adolescentes estão funcionando adequadamente?

- Todas as faixas etárias (de 0 a 18 anos) são contempladas pelas políticas públicas apresentadas no orçamento?

- Os recursos têm sido alocados de maneira a promover inovações e ações estratégicas previstas em Planos Municipais?

Não se esqueça de escutar as crianças e os adolescentes nesse processo reflexivo. Eles devem ser considerados nos processos de elaboração, implementação e avaliação das iniciativas que os contemplam, e podem contribuir grandemente com aspectos que apenas a vivência os permite.

## Orçamento Criança – Gestão das Ações

O grau de execução dos recursos do Orçamento Criança em relação à previsão inicial (calculado por meio da proporção entre o orçamento liquidado e o inicial) indica o grau de estabilidade da gestão dos recursos para a criança e o adolescente no município. Ao mesmo tempo que esperamos uma crescente e constante previsão de recursos no planejamento dos orçamentos municipais, indicamos a importância de uma correta gestão desses valores, através de uma execução adequada dos mesmos.

Com o intuito de dar maior profundidade à análise dos OCAs, construímos uma classificação dos graus de execução do Orçamento Criança que nos permite qualificar os diferentes percentuais de liquidação dos orçamentos inicialmente planejados.

Segue abaixo a descrição das faixas, classificadas como tipos de gestão:

| TIPO DE GESTÃO | Percentual de Execução |
|---|---|
| Estável | 83,33% a 100% de execução |
| Sob Risco | 75% a 83,3% de execução |
| Inadequada | Menor que 75% |
| Estável com tensão no planejamento | 100% a 108,3% |
| Não Planejada | Acima de 108,3% |

Abaixo indicamos em qual faixa o município se encontra na execução total do Orçamento Criança, o que permite uma visão global da capacidade de execução dos gastos planejados para as políticas em prol de crianças e adolescentes. Ressaltamos

que a partir desse indicativo geral, cabem algumas reflexões a serem realizadas dentro do município: uma inicial, voltada para a capacidade dos responsáveis pela apuração e discussão do OCA (articulador, coordenador de informação, comitê de apuração e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e população em geral), e uma posterior, voltada aos graus de execução do orçamento nestes níveis.

Seu município apresentou um OCA liquidado que representa 109,36% do valor orçado, o que classifica sua gestão como Não Planejada. Mesmo com um volume de gastos com crianças e adolescentes sendo liquidado acima do total orçado, cabe muita atenção ao município em razão da proporção com que esse valor ultrapassa o planejamento inicial.

É necessária uma análise que consiga identificar possíveis problemas de gestão das ações, como uma baixa capacidade de projeção no planejamento ou existência de alguma questão contextual de grande influência na gestão orçamentária do município. Pode ter havido incidência política de um ou mais atores para geração de créditos suplementares ou adicionais, porém é importante que possíveis excepcionalidades sejam contempladas nos próximos ciclos orçamentários para que a execução seja harmonizada. A ampliação dos investimentos se reflete, em geral, em esforços adicionais por parte das equipes de gestão das políticas, que deve ter trabalhado além das capacidades inicialmente previstas.

Seja qual for o diagnóstico, se faz importante o direcionamento de reflexões sobre possíveis soluções de maneira a não comprometer o planejamento do orçamento não apenas para o exercício subsequente, bem como possíveis construções futuras, nas quais devem ser contempladas possíveis necessidades de ampliação de equipes e serviços.

Apresentamos a seguir algumas perguntas orientadoras que podem auxiliar a equipe neste processo de análise e reflexão:

a) Houve algum evento conjuntural e imprevisto que impossibilitou a execução do orçamento previsto? Reconhecemos que há eventos que surpreendem a todos, como foi a pandemia de Covid 19, porém é importante diferenciá-los daqueles que podem estar previstos no calendário municipal.

b) Esta diferença entre valores orçados e liquidados ocorre com frequência na gestão orçamentária do município? Identificar se este foi um caso isolado ou recorrente é fundamental para compreensão das tendências e capacidade de planejamento e execução da gestão.

c) As atividades de previsão orçamentária e diagnóstico municipal poderiam ser aprimoradas a fim de evitar este cenário? Há alguma etapa na elaboração do

orçamento municipal que poderia ser alterada a fim de contribuir para a melhora destes processos?

d) Como ocorre o processo participativo de elaboração da proposta orçamentária? Ele envolve diretamente as crianças e os adolescentes do município? Os responsáveis pela implementação das ações previstas têm sido ouvidos e considerados?

e) Houve alguma dificuldade pontual na implementação das ações previstas? É possível identificar suas causas e contribuir para eventual correção?

Esperamos que, a partir destas reflexões iniciais, a equipe possa aprimorar a execução orçamentária do município e assim contribuir para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

## Orçamento Criança – Prioridade de Alocação

Mesmo que a apuração não indique um grau de prioridade entre os eixos de composição do OCAs, fazemos uma breve apresentação sobre a maneira como os recursos estão distribuindo internamente dentro da apuração do Orçamento Criança.

A apuração do seu município tem a seguinte distribuição:

- OCA Educação Liquidado, no valor de R$ R$784.449.775,76, corresponde a 80,53% de seu OCA Total;

- OCA Saúde Liquidado, no valor de R$ R$169.425.569,56, corresponde a 17,39% de seu OCA Total e

- OCA Proteção Liquidado, no valor de R$ R$20.223.937,15, corresponde a 2,08% de seu OCA Total.

Recomendamos às equipes que, a partir destes valores compartilhados, um processo reflexivo a respeito da distribuição dos recursos do OCA seja desenvolvida. Compreendemos e reforçamos a relevância dos recursos destinados à educação e saúde, que possuem obrigatoriedade legal quanto ao seu percentual de empenho. Entretanto, destacamos a importância em considerar com semelhante relevância os gastos com Proteção a fim de fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do Adolescente.