

Avaliação de programas públicos de assistência social em Porto Alegre¹

Diego Moreira de Morais²

Paulo César Santos Chiechelski³

Resumo:

O presente trabalho tem por finalidade descrever os resultados preliminares alcançados com a realização do projeto de pesquisa “Avaliação de programas públicos de assistência social desenvolvidos em Porto Alegre”, empreendimento que conta com o apoio do Programa Bolsa/Pesquisa para alunos de graduação da PUCRS. O trabalho relata a primeira etapa do processo de avaliação desenvolvido e tem por foco de análise o gasto na área de assistência social do município durante o período de 2002 a 2004. A operacionalização do trabalho se efetivou mediante a desagregação da despesa em diferentes tipos de classificação (econômica, institucional e programática) e de categorias de análise vinculadas à despesa orçada e realizada. As fontes de informações utilizadas para o desenvolvimento do trabalho foram os Balanços Gerais do Município de Porto Alegre dos exercícios de 2002 a 2004.

Palavras-Chave: Avaliação social, políticas sociais, programas de assistência social

¹ O presente artigo reflete o atual estágio de desenvolvimento do projeto de pesquisa “Avaliação de Programas Públicos de Assistência Social desenvolvidos em Porto Alegre” e conta com o apoio do Programa Bolsa/Pesquisa para alunos de graduação da PUCRS.

² Bolsista e acadêmico do Curso de Administração de Empresas da PUCRS/Zona Norte.

³ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Serviço social e integrante do Núcleo de Estudos de Política e Economia Social – NEPEs da Faculdade de Serviço Social.

1 Introdução

O presente trabalho registra os resultados alcançados com a realização da primeira etapa do projeto de pesquisa denominado “avaliação de programas públicos de assistência social desenvolvidos em Porto Alegre” e tem por escopo empreender um estudo sobre avaliação dos programas, projetos e atividades implantados pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

A proposta geral do projeto é de desenvolver uma avaliação caracterizada na literatura especializada como avaliação de resultados e utilizar critérios de análise fundamentados nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Neste sentido, o projeto foi desdobrado em duas etapas: a primeira destinada ao levantamento e análise das informações referentes aos diversos programas, projetos e atividades de assistência social realizados na FASC e às despesas que viabilizaram a efetivação dos mesmos nos exercícios de 2002, 2003 e 2004; a segunda, que se encontra em andamento, tem por finalidade empreender a análise sob as condições de eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, este trabalho circunscreve-se a descrever os resultados parciais da avaliação processada sobre ações de assistência social desenvolvidos no município de Porto Alegre e emprega as abordagens tradicionais vinculadas à análise do gasto e do orçamento-programa da administração pública. As considerações sobre a eficiência, eficácia e efetividade dos programas de assistência social serão abordadas posteriormente, quando da conclusão do mencionado projeto de pesquisa.

Por sua vez, a estrutura do trabalho está dividida em cinco tópicos, a saber: seguida desta introdução, no tópico 2, são descritas algumas considerações sobre a avaliação dos gastos sociais destacando sua importância e formas de operacionalização. Logo após, no tópico 3, são descritos os procedimentos operacionais utilizados para o desenvolvimento desta primeira etapa do estudo. No tópico 4 são apresentados os resultados da análise preliminar realizada. Por último, no tópico 5 são efetuadas algumas considerações sobre a avaliação processada alinhando algumas evidências sobre o comportamento das despesas realizadas na área de assistência social do município de Porto Alegre.

2 Considerações sobre avaliação dos gastos sociais

Uma das principais questões de estudo da área de planejamento governamental tem sido investigar formas de avaliação das políticas e dos programas sociais nos diferentes campos de atuação do setor público. Tradicionalmente, a avaliação social tem sido processada através de duas formas, a saber: a primeira constitui-se de uma comparação entre a evolução do gasto público total e os gastos verificados nos setores objeto de análise. Essa relação demonstra a participação relativa do setor em consideração aos demais itens do gasto e evidencia, de certa forma, a natureza e a magnitude de sua contribuição para os objetivos mais abrangentes da política econômica e social, tais como estabilização econômica, crescimento da produção, resultado fiscal, distribuição de renda, equidade, dentre outros. A operacionalização dessa forma de avaliação se efetiva através da utilização de relações que representam a participação percentual do gasto atinente à política ou programa em consideração com os diferentes tipos de classificação da despesa (econômica, institucional e programática).

A segunda forma de avaliação refere-se a uma análise de corte setorial que tem por objetivo identificar o grau em que a participação do governo nas diferentes áreas de atuação é compatível com as respectivas necessidades, que poderiam ser medidas tanto do ponto de vista do atendimento integral da demanda existente quanto do atingimento das metas físicas estabelecidas. Essa forma de análise apresenta uma correspondência concreta com a concepção de orçamento-programa da administração pública, que evidencia a distribuição funcional dos gastos públicos através da desagregação das despesas por setores do governo e/ou de acordo com a natureza do dispêndio realizado.

Outros estudos de avaliação procuram descrever e explicar o comportamento dos projetos/programas ou políticas governamentais em seus diversos estágios de implementação. Em relação ao interesse da análise, os processos avaliativos podem ser também classificados em avaliação de resultados e a avaliação de funcionamento. Embora existam outras formas de classificar as avaliações, em relação ao momento em que se realiza a intervenção, em função de quem as realiza, em função da escala dos projetos e dos destinatários, conforme preconiza Aguilar e Ander-Egg (1994) e Cohen e Franco (1993),

buscou-se centrar a atenção nas formas clássicas de avaliação do gasto social, com a finalidade de melhor caracterizar a evolução e o comportamento das despesas entre os diferentes programas de assistência social implementados pelo município de Porto Alegre.

A importância de avaliações sob a ótica do gasto decorre, certamente, da necessidade de monitoramento das contas públicas com vistas a adequar as receitas disponíveis aos programas de trabalho dos órgãos públicos e aos compromissos políticos assumidos pelos governos. Além disso, a ênfase na avaliação dos gastos financeiros e orçamentários resulta, igualmente, da idéia de repartição dos recursos de forma mais equilibrada entre as operações de manutenção e expansão dos serviços públicos, bem como entre as diversas áreas de atuação do setor estatal.

De outro lado, a importância atribuída aos resultados financeiros e orçamentários pode ser explicada pela profunda e sistemática crise que atravessa as finanças públicas nas diferentes esferas de governo, compelindo as respectivas administrações a desenvolver mecanismos cada vez mais sofisticados para atenuar o descompasso existente entre o crescimento progressivo e geométrico das despesas em relação aos modestos incrementos observados na receita. Isto é, a medida que os recursos arrecadados são insuficientes para atender os programas governamentais, os mecanismos de contenção do gasto desempenham papel fundamental para a adequação dos fluxos de entrada e saída de recursos, reduzindo o ritmo de execução dos empreendimentos em andamento e inibindo a constituição de novos.

Por outro lado, o gasto social é um tema abrangente e apresenta interpretações diferenciadas na literatura especializada. Essas diferentes concepções caracterizam de forma distinta os seus elementos constitutivos, não havendo um consenso sobre sua composição efetiva e sobre o próprio conceito de gasto social. Assim, a identificação de ações de interesse social tem sido realizada através da seleção de áreas que apresentam maior afinidade com os denominados setores sociais do governo, como salienta Fernandes *et alii* (1998a, pág. 7):

A maioria dos estudos define o gasto social por meio da enumeração dos setores considerados de interesse social, classificação quase sempre condicionada pela disponibilidade de informações. Ademais, a definição dos setores de interesse social

incorpora um forte componente de juízo de valor, o que torna a enumeração diferenciada entre os estudos.

Dentro dessa linha de raciocínio, uma das mais tradicionais formas de classificar o gasto social é através da Classificação Funcional-Programática, que caracteriza os gastos públicos mediante o emprego de grandes agregados de despesa. Essa classificação foi instituída no Brasil com a finalidade de uniformizar as informações sobre o gasto público e servir de requisito para implementação da técnica do orçamento-programa nos processos de planejamento e orçamento governamental, sendo um instrumento muito empregado pela facilidade de agregar os dispêndios e possibilitar comparações com padrões internacionais, assim como para verificar de que forma estão distribuídos os gastos entre os diferentes entes federados.

A Classificação Funcional-Programática sofreu inúmeras atualizações⁴ desde seu estabelecimento através da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, sendo que atualmente adota dois grupos de agregados, divididos em 28 funções e 109 subfunções. A função caracteriza-se pelo maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa. A estrutura anterior previa a identificação da despesa em três níveis de agregação e estava distribuída em 16 funções, 65 programas e 194 subprogramas. O programa, a exemplo da subfunção na estrutura atual, representava um desdobramento da função e se vinculava a um conjunto de empreendimentos públicos de mesma natureza. Os subprogramas, por sua vez, procuravam individualizar linhas específicas de trabalho da administração pública.

Outra forma largamente empregada para classificar os gastos sociais é mediante a identificação de organismos da esfera pública que apresentam atribuições e executam ações de interesse social. Tal classificação, denominada institucional, é muito utilizada pelas administrações governamentais pela facilidade de agregação das informações e pela possibilidade de obter os montantes de recursos previstos e despendidos de diversas fontes, seja através das demonstrações orçamentárias anuais ou mediante os balanços consolidados

⁴ A última atualização da Classificação Funcional-Programática foi realizada através da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do extinto Ministério de Orçamento e Gestão, aplicando-se as suas disposições para os

da administração direta e indireta. Entretanto, a classificação institucional apresenta inúmeras limitações que se situam desde a consideração de despesas que não possuem relacionamento direto com a área de atuação das entidades (despesas administrativas), quanto de gastos que representam encargos gerais dos governos (encargos financeiros). Ademais, alguns setores da estrutura administrativa governamental carecem dos mesmos problemas de identificação da finalidade do gasto, em decorrência do conceito mais abrangente ou mais restritivo que se queira atribuir para o gasto social.

Outros estudos têm dedicado bastante tempo e esforço no sentido de possibilitar interpretações mais precisas sobre o conceito de gasto social e de seus desdobramentos por área de atuação do governo. A metodologia sugerida nos estudos de Fernandes *et alii* (1998a; 1998b) e Castro *et alii* (2003), resultante da linha de estudo constituída pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), considera gasto público social como o montante de recursos financeiros utilizados pelo setor governamental para o atendimento de demandas sociais. Tal conceituação vinculada à finalidade do gasto ensejou a enumeração das áreas de atuação do governo como educação e cultura, saúde, alimentação e nutrição, saneamento e proteção ao meio ambiente, previdência, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, treinamento de recursos humanos, organização agrária, ciência e tecnologia, habitação e urbanismo e benefícios a servidores. Embora existam questionamentos no que diz respeito às áreas selecionadas pela referida linha de pesquisa do IPEA, o critério empregado fundamentou-se, igualmente, em restrições impostas pelos sistemas de informações financeiras e orçamentárias do Governo Federal, assim como pelas facilidades que proporcionaria, tendo em vista que minimizaria os problemas decorrentes da adoção da classificação funcional pura ou da institucional.

Outro elemento central que estrutura o estudo diz respeito às prioridades da política social. Com relação a este aspecto, é comumente aceito que as prioridades governamentais podem ser caracterizadas pela importância atribuída a determinadas áreas de atuação do governo, sendo o montante de recursos despendidos em determinado período um elemento que pode evidenciar essa relação. Isto é, como descreve Silva (1992, p. 60), “a identificação dos principais programas reflete as prioridades explícita e implicitamente

estabelecidas pelo Governo para aplicação nos diferentes setores, tendo em vista a concretização dos objetivos nacionais”.

A forma como está distribuída a despesa permite visualizar como os recursos foram divididos entre os diversos campos de atuação da administração pública e os programas de trabalho que receberam maior dotação fatorial para a sua consecução. Por outro lado, evidencia, igualmente, o esforço despendido pelo setor público para prover os recursos necessários para o atendimento das demandas da sociedade em geral. Neste sentido, a disposição do gasto guarda determinada relação com as prioridades da política social e, em certa medida, permite aferir a orientação dada para a geração de bens e serviços sociais. Entretanto, a distribuição dos gastos públicos é condicionada, também, por uma conjugação de outros fatores que muitas vezes restringem ou impedem a efetivação das propostas de trabalho, concorrendo para relativizar sua participação na determinação das prioridades governamentais e, conseqüentemente, das políticas sociais.

3 Procedimentos metodológicos adotados

As definições das classificações institucional e funcional-programática foram adotadas para a condução do presente estudo. Dessa forma, todas as ações desenvolvidas pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC da Prefeitura Municipal de Porto Alegre foram consideradas elementos representativos das intervenções públicas no campo da assistência social. Embora outras ações públicas no âmbito do município, empreendidas pelos demais organismos da administração direta e indireta possam ser caracterizadas como dentro da função assistência social, o estudo centrou a atenção somente naquelas ações efetivamente realizadas pela FASC, observando a delimitação imposta pelo critério da separação institucional. Adicionalmente, como o estudo circunscreveu-se ao período de 2002 a 2004, não houve necessidade de recorrer a procedimentos complementares de adequação das estruturas de gastos, tendo em vista que a nova classificação funcional-programática começou a ser adotada por todos os entes federados a partir do ano de 2000.

As bases de referência utilizadas para agregação da despesa foram nos níveis de função e subfunção da nova classificação funcional-programática e dos programas descritos nas execuções orçamentárias da FASC. As razões para escolha desses níveis como

elementos unificadores estão vinculadas a algumas vantagens associadas ao tratamento e precisão das informações. Neste sentido, as funções, subfunções e os programas orçamentários, permitem uma adequada identificação da finalidade do gasto, tendo em vista o critério da tipicidade e atipicidade da despesa. Isto é, a Classificação Funcional-Programática permite a inclusão de programas e subfunções em funções que não lhes são típicas, descaracterizando a função (que guarda maior correspondência com o órgão que executa determinada despesa) como base confiável para a adequada identificação da finalidade do gasto. Assim, utilizando esses níveis de agregação de forma conjunta é possível contornar algumas dificuldades geradas pela adoção do critério da tipicidade e atipicidade da despesa.

Essa abordagem permitiu, ainda, eliminar problemas decorrentes das mudanças ocorridas na estrutura administrativa da entidade e do setor público municipal, uma vez que as classificações relativas à finalidade do gasto permaneceram inalteradas ao longo do período de análise.

Em relação aos valores consignados nas peças orçamentárias, foram utilizadas as categorias dotação inicial, dotação atualizada e despesa empenhada para representar a magnitude das operações previstas e realizadas na área de interesse. O emprego da categoria de dotação inicial prendeu-se a fato de possibilitar realizar uma análise sobre as projeções originais das despesas quando confrontadas com as necessidades de reprogramação de gastos em decorrências dos imperativos da execução orçamentária. A dotação atualizada deveu-se à tentativa de estabelecer uma relação entre as ações planejadas e as executadas, representando, em linhas gerais, se as orientações e prioridades formuladas pela política social da administração pública, materializadas através de seus programas de trabalho, foram plenamente atendidas. A categoria despesa empenhada objetivou avaliar a intensidade com que foram implementados os programas de trabalhos, tendo em vista que representa compromisso de pagamento dos produtos e/ou serviços demandados pela administração municipal.

As comparações dos gastos foram realizadas mediante o emprego de valores correntes, com a finalidade de obter as participações relativas de cada função, subfunção e programa orçamentário em relação ao total do gasto verificado na mencionada entidade. Por último, as fontes básicas de informações empregadas para a condução deste estudo

foram os Balanços Gerais do Município de Porto Alegre dos exercícios fiscais de 2002, 2003 e 2004.

4 Descrição dos resultados

A avaliação da execução orçamentária da FASC foi processada adotando-se as categorias de análise correspondentes às funções e subfunções da Classificação Funcional-Programática instituída a partir da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do extinto Ministério do Orçamento e Gestão, e cujos valores se encontram devidamente registrados nos Balanços Gerais da Prefeitura de Porto Alegre dos exercícios de 2002, 2003 e 2004. Assim, as funções consideradas foram as de Assistência Social, Educação e Encargos Especiais. Por sua vez, a função de Assistência Social foi desdobrada nas seguintes subfunções: Administração Geral, Normalização e Fiscalização, Formação de Recursos Humanos, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência Comunitária, Previdência Básica, Previdência do Regime Estatutário e Fomento ao Trabalho. A função Educação foi desdobrada nas subfunções Assistência Comunitária e Educação Infantil. A função Encargos Especiais apresentou desmembramento em apenas uma subfunção, razão pela qual optou-se por mantê-la na agregação mais elevada para a condução do trabalho. A Reserva de Contingência, embora não se constitua elemento integrante da classificação Funcional-Programática, foi preservada nas tabelas demonstrativas de análise com a finalidade de proporcionar fechamento dos valores totais consignados nos orçamentos dos diversos exercícios da FASC.

Assim, as dotações iniciais das funções, subfunções e programas orçamentários e suas respectivas participações relativas sobre o total do orçamento da FASC, nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, podem ser visualizadas através da Tabela 1 - Dotação Inicial das Funções, Subfunções e Programas no Orçamento da FASC, onde são especificados os valores originalmente previstos para cada um dos programas de trabalho. Adicionalmente, salienta-se que na primeira coluna são descritas as funções, subfunções e programas adotados pela FASC, sendo que a divisão primária corresponde ao nível de

agregação dos valores por função, a divisão secundária refere-se ao nível de subfunção e a divisão terciária ao de programa.

Tabela 1 - Dotação Inicial das Funções, Subfunções e Programas no Orçamento da FASC (Valores correntes em reais)

11

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO/PROGRAMA	ANO DE 2002		ANO DE 2003		ANO DE 2004		Média Anual
	Valor Orçado		Valor Orçado		Valor Orçado		
	Inicial	Part. %	Inicial	Part. %	Inicial	Part. %	%
1 ASSISTÊNCIA SOCIAL	17.588.052,86	53,00	21.289.828,20	52,95	31.329.931,72	52,97	52,97
1.1 ADMINISTRAÇÃO GERAL	8.000.244,24	24,11	6.193.743,47	15,40	4.102.537,40	6,94	15,48
1.1.1 Administração e Planejamento Estratégico	8.000.244,24	24,11	6.193.743,47	15,40	4.102.537,40	6,94	15,48
1.2 NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	14.871,40	0,04	15.445,43	0,04	5.361,06	0,01	0,03
1.2.1 Administração e Planejamento Estratégico	14.871,40	0,04	15.445,43	0,04	5.361,06	0,01	0,03
1.3 FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	36.342,28	0,11	67.549,78	0,17	39.144,51	0,07	0,11
1.3.1 Desenvolvimento de Recursos Humanos	36.342,28	0,11	67.549,78	0,17	39.144,51	0,07	0,11
1.4 ASSIST. AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	10,58	0,00	121,12	0,00	102,65	0,00	0,00
1.4.1 Atenção ao Portador de Deficiência	10,58	0,00	121,12	0,00	102,65	0,00	0,00
1.5 ASSIST. À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1.845.054,76	5,56	3.897.205,11	9,69	4.209.039,35	7,12	7,46
1.5.1 Atend. Espec. à Criança e ao Adolescente	1.845.054,76	5,56	3.897.205,11	9,69	4.209.039,35	7,12	7,46
1.6 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	7.609.005,60	22,93	9.243.857,99	22,99	20.414.061,59	34,51	26,81
1.6.1 Atenção à Família	1.985.556,05	5,98	3.570.110,50	8,88	7.031.508,70	11,89	8,92
1.6.2 Atenção ao Idoso	153.852,59	0,46	191.267,57	0,48	141.923,56	0,24	0,39
1.6.3 Atend. e Abrig. para População Adulta	2.657.437,53	8,01	3.256.409,30	8,10	2.693.074,93	4,55	6,89
1.6.4 Assistência Social Geral	2.812.159,43	8,47	2.226.070,62	5,54	10.547.554,40	17,83	10,61
1.7 PREVIDÊNCIA BÁSICA	11.638,00	0,04	121,09	0,00	344.904,00	0,58	0,21
1.7.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	11.638,00	0,04	121,09	0,00	344.904,00	0,58	0,21
1.8 PREVID. DO REGIME ESTATUTÁRIO	0,00	0,00	1.787.159,50	4,44	1.932.411,52	3,27	2,57
1.8.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	0,00	0,00	1.787.159,50	4,44	1.932.411,52	3,27	2,57
1.9 FOMENTO AO TRABALHO	70.886,00	0,21	84.624,71	0,21	282.369,64	0,48	0,30
1.9.1 Geração de Renda e Emprego	70.886,00	0,21	84.624,71	0,21	282.369,64	0,48	0,30
2 EDUCAÇÃO	15.596.952,84	47,00	18.898.988,05	47,00	27.799.532,32	47,00	47,00
2.1 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	15.596.942,26	47,00	18.898.866,95	47,00	27.799.429,66	47,00	47,00
2.1.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	0,00	0,00	1.154.784,59	2,87	2.121.494,54	3,59	2,15
2.1.2 Manut. e Qualificação da Rede Básica	12.438.544,19	37,48	13.382.372,01	33,28	18.850.260,35	31,87	34,21
2.1.3 S. Atend Sócio-Educativo Meio Aberto	3.034.663,01	9,14	4.214.821,84	10,48	6.683.263,41	11,30	10,31
2.1.4 Qualificação Profissional	123.735,06	0,37	146.888,51	0,37	144.411,36	0,24	0,33
2.2 EDUCAÇÃO INFANTIL	10,58	0,00	121,10	0,00	102,66	0,00	0,00
2.2.1 Manut. e Desenv. da Educação Infantil	10,58	0,00	121,10	0,00	102,66	0,00	0,00
3 ENCARGOS ESPECIAIS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	21.796,20	0,05	18.477,00	0,03	0,03
TOTAL	33.185.005,70	100,00	40.210.612,45	100,00	59.147.941,04	100,00	100,00

Fonte: Dados do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (exercícios de 2002, 2003 e 2004)

A mencionada tabela revela que a participação média da função Assistência Social corresponde 52,97% do total da dotação inicial prevista para o orçamento da FASC nos anos considerados. A função Educação apresenta um comportamento invariável em relação aos três anos com uma participação média de 47% sobre o total dos valores previstos. A função Encargos Especiais e a Reserva de Contingência apresentam participação praticamente nula considerando-se as dotações iniciais especificadas no orçamento da referida entidade.

A participação expressiva da função Educação no orçamento da FASC está associada à forma de classificação empregada para especificação das dotações iniciais. Isto é, os programas de maior relevo tais como 2.1.2 – Manutenção e Qualificação da Rede Básica e 2.1.3 – Atendimento Sócio-Educativo em Meio Aberto, inscritos na sub-função 2.1 – Assistência Comunitária registram a quase totalidade das dotações iniciais destinadas à função Educação. Assim, embora as referidas dotações iniciais dos programas relacionados anteriormente estejam classificadas na função Educação, elas podem ser consideradas típicas da área de assistência social, uma vez que a finalidade do gasto está direcionada para assistência comunitária.

De outro lado, apesar de não haver variações significativas nos valores consignados para as funções Assistência Social e Educação no orçamento da FASC durante o período analisado, essa observação não é verdadeira no plano da agregação por subfunções e programas. Neste sentido, se forem comparadas as participações médias do período com as do último ano, verifica-se comportamento declinante para as subfunções Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Formação de Recursos Humanos e Assistência à Criança e ao Adolescente. As subfunções Assistência Comunitária, Previdência Básica, Previdência do Regime Estatutário e Fomento ao Trabalho apresentaram ampliações em suas participações relativas. Compete salientar, ainda, os reduzidos valores consignados nas dotações iniciais da subfunção Assistência ao Portador de Deficiência e do Programa Atenção ao Idoso, tendo em vista que as ações desenvolvidas em cada uma dessas classificações são consideradas finalísticas para a área de Assistência Social. Ademais, o critério adotado pela FASC para classificar o Programa Atenção ao

Idoso dentro da subfunção Assistência Comunitária parece não ser o mais adequado, uma vez que a Classificação Funcional-Programática preconiza que ações com a referida finalidade e para o atendimento daquele público alvo devem ser registradas através da subfunção Assistência ao Idoso.

Entretanto, à medida que se inicia a execução orçamentária verifica-se que os valores originalmente previstos para determinados programas de trabalho são insuficientes para a sua consecução. Essas diferenças decorrem de aumentos de preços não previstos ou além dos considerados na fase de elaboração do orçamento, assim como de ampliação das metas físicas propostas. Dessa forma, com a finalidade de ajustar os valores à realidade da execução orçamentária, a administração municipal recorre a instrumentos previstos em normas de finanças públicas para atualizar as dotações inicialmente estabelecidas. Esses instrumentos de atualização das dotações são denominados de créditos adicionais e podem ser classificados de acordo com forma como são processados e autorizados. Assim, a Tabela 2 – Dotação com Alteração das Funções, Subfunções e Programas do Orçamento da FASC apresentada na seqüência, demonstra as modificações processadas nos valores originalmente dotados ao longo de cada um dos exercícios fiscais.

Em relação às dotações com alterações ou atualizadas ao longo da execução orçamentária percebe-se que houve algumas mudanças significativas na distribuição dos recursos entre as funções, subfunções e programas. No plano agregado das funções verifica-se que a participação média anual da dotação com alteração para Assistência Social aumenta para 55,05% em comparação com a participação dos valores dotados originalmente, que foi de 52,97%. Ao contrário, a função Educação sofreu uma redução de, aproximadamente, 2% na sua participação. Entretanto, a Tabela 2 evidencia, igualmente, um incremento significativo dos recursos destinados à subfunção 1.4 - Assistência ao Portador de Deficiência, passando de uma participação praticamente nula no total dos valores dotados inicialmente para 3,18% sobre as dotações atualizadas do total do orçamento. O mesmo fenômeno ocorre com o programa 1.6.2 - Atenção ao Idoso que apresenta uma ampliação relevante em termos de valores atualizados em comparação com os dotados originalmente. De outro lado, os valores consignados nas dotações do orçamento da FASC foram atualizados em média 21,9%, percentual este muito superior às variações

medidas através dos principais índices de preços, evidenciando dificuldades associadas ao processo de previsão das receitas e despesas orçamentárias.

Tabela 2 - Dotação com Alteração das Funções, Subfunções e Programas do Orçamento da FASC
(Valores correntes em reais)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO/PROGRAMA	Ano de 2002		Ano de 2003		Ano de 2004		Média Anual %
	Valor Orçado		Valor Orçado		Valor Orçado		
	Atualizado	Part. %	Atualizado	Part. %	Atualizado	Part. %	
1 ASSISTÊNCIA SOCIAL	22.191.397,03	55,27	28.276.776,65	54,86	36.998.577,57	55,01	55,05
1.1 ADMINISTRAÇÃO GERAL	8.709.005,77	21,69	7.360.344,03	14,28	4.299.792,40	6,39	14,12
1.1.1 Administração e Planejamento Estratégico	8.709.005,77	21,69	7.360.344,03	14,28	4.299.792,40	6,39	14,12
1.2 NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	14.871,40	0,04	11.022,43	0,02	5.861,06	0,01	0,02
1.2.1 Administração e Planejamento Estratégico	14.871,40	0,04	11.022,43	0,02	5.861,06	0,01	0,02
1.3 FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	36.261,28	0,09	19.604,78	0,04	91.748,51	0,14	0,09
1.3.1 Desenvolvimento de Recursos Humanos	36.261,28	0,09	19.604,78	0,04	91.748,51	0,14	0,09
1.4 ASSIST. AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	1.860.955,86	4,63	1.449.766,09	2,81	1.416.960,45	2,11	3,18
1.4.1 Atenção ao Portador de Deficiência	1.860.955,86	4,63	1.449.766,09	2,81	1.416.960,45	2,11	3,18
1.5 ASSIST. À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	2.291.485,13	5,71	4.563.183,78	8,85	4.859.111,35	7,23	7,26
1.5.1 Atend. Espec. à Criança e ao Adolescente	2.291.485,13	5,71	4.563.183,78	8,85	4.859.111,35	7,23	7,26
1.6 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	9.037.581,55	22,51	11.967.672,59	23,22	23.814.350,00	35,41	27,05
1.6.1 Atenção à Família	2.824.305,52	7,03	3.957.079,75	7,68	7.499.374,70	11,15	8,62
1.6.2 Atenção ao Idoso	576.264,99	1,44	451.755,75	0,88	464.951,36	0,69	1,00
1.6.3 Atend. e Abrig. para População Adulta	2.715.451,30	6,76	3.178.182,50	6,17	2.895.213,88	4,30	5,74
1.6.4 Assistência Social Geral	2.921.559,74	7,28	4.380.654,59	8,50	12.954.810,06	19,26	11,68
1.7 PREVIDÊNCIA BÁSICA	164.277,04	0,41	286.121,09	0,56	235.972,64	0,35	0,44
1.7.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	164.277,04	0,41	286.121,09	0,56	235.972,64	0,35	0,44
1.8 PREVID. DO REGIME ESTATUTÁRIO	0,00	0,00	2.489.763,15	4,83	2.052.411,52	3,05	2,63
1.8.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	0,00	0,00	2.489.763,15	4,83	2.052.411,52	3,05	2,63
1.9 FOMENTO AO TRABALHO	76.959,00	0,19	129.298,71	0,25	222.369,64	0,33	0,26

1.9.1 Geração de Renda e Emprego	76.959,00	0,19	129.298,71	0,25	222.369,64	0,33	0,26
2 EDUCAÇÃO	17.959.179,29	44,73	23.262.365,39	45,14	30.127.802,61	44,80	44,89
2.1 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	16.619.437,45	41,39	21.721.784,36	42,15	28.671.720,91	42,63	42,06
2.1.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	0,00	0,00	1.337.298,59	2,59	2.221.494,54	3,30	1,97
2.1.2 Manut. e Qualificação da Rede Básica	12.992.917,21	32,36	15.696.519,92	30,46	18.938.760,35	28,16	30,33
2.1.3 S. Atend Sócio-Educativo Meio Aberto	3.512.168,23	8,75	4.643.005,34	9,01	7.367.054,66	10,95	9,57
2.1.4 Qualificação Profissional	114.352,01	0,28	44.960,51	0,09	144.411,36	0,21	0,20
2.2 EDUCAÇÃO INFANTIL	1.339.741,84	3,34	1.540.581,03	2,99	1.456.081,70	2,17	2,83
2.2.1 Manut. e Desenv. da Educação Infantil	1.339.741,84	3,34	1.540.581,03	2,99	1.456.081,70	2,17	2,83
3 ENCARGOS ESPECIAIS	0,00	0,00	0,00	0,00	108.931,36	0,16	0,05
4 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	0,20	0,00	18.477,00	0,03	0,01
TOTAL	40.150.576,32	100,00	51.539.142,24	100,00	67.253.788,54	100,00	100,00

Fonte: Dados do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (exercícios de 2002, 2003 e 2004)

No que diz respeito aos valores empenhados, a Tabela 3 - Valores empenhados por Função, Subfunção e Programas do Orçamento da FASC demonstra as realizações orçamentárias ocorridas em cada um dos elementos de gastos considerados. Ao contrário do comportamento observado nas dotações atualizadas, a função Assistência Social perde participação relativa para a função Educação em termos de efetiva realização dos programas de trabalho. Esse aspecto revela que embora as subfunções e os programas vinculados à área de Assistência Social estejam sendo dotados com maior volume de recursos orçamentários, as ações que apresentaram maior capacidade de execução foram às relacionadas à função Educação. Em realidade, no período em análise, a função Assistência Social vem apresentando comportamento declinante no total dos valores empenhados, explicada, em grande parte, pela dinâmica das despesas da subfunção 1.1 – Administração Geral, que passa de uma participação relativa de 22,24% em 2002, para 7,46% em 2004. Essa constatação, entretanto, não fornece elementos para inferir que esteja ocorrendo uma redução na oferta dos serviços prestados pela FASC, uma vez que pode ser explicada por uma mera realocação de despesas orçamentárias em outras subfunções ou por uma racionalização das despesas administrativas.

Quanto às sunfunções finalísticas, isto é, que concorrem diretamente para a produção de um serviço de assistência social, observa-se redução significativa apenas na participação da subfunção 1.4 – Assistência ao Portador de Deficiência. As demais têm comportamento estável ou com pequeno incremento em relação aos valores empenhados no orçamento total da FASC.

Por último, ao serem comparados os valores totais das dotações com alterações com os empenhados no orçamento da FASC, verifica-se uma capacidade declinante de execução orçamentária. A Tabela 4 - Relação entre Empenhado e Dotação com Alteração por Função, Subfunção e Programa demonstra como se comportou a efetiva realização da despesa em relação aos valores autorizados. Neste sentido, verifica-se que em 2002 foi executado 97,16% das dotações autorizadas, em 2003 o percentual reduziu para 92,67% e em 2004 alcança a menor relação da série histórica analisada, 81,60%. Novamente, fica evidenciado que os gastos realizados na função Assistência Social são aqueles que apresentam maior dificuldade de efetivação, ao contrário dos verificados na função Educação.

Tabela 3 - Valores empenhados por Função, Subfunção e Programas do Orçamento da FASC (Valores correntes em reais)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO/PROGRAMA	Ano de 2002		Ano de 2003		Ano de 2004		Média
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	art. %	%
1 ASSISTÊNCIA SOCIAL	21.343.728,01	54,71	24.599.417,89	51,50	25.056.948,22	45,66	50,62
1.1 ADMINISTRAÇÃO GERAL	8.677.424,70	22,24	6.731.153,69	14,09	4.093.525,34	7,46	14,60
1.1.1 Administração e Planejamento	8.677.424,70	22,24	6.731.153,69	14,09	4.093.525,34	7,46	14,60
1.2 NORMAT. E FISCALIZAÇÃO	7.963,30	0,02	11.018,54	0,02	5.563,25	0,01	0,02
1.2.1 Administração e Planejamento	7.963,30	0,02	11.018,54	0,02	5.563,25	0,01	0,02
1.3 FORMAÇÃO DE R. HUMANOS	31.199,60	0,08	19.603,02	0,04	70.485,81	0,13	0,08
1.3.1 Desenvolvimento de R. Humanos	31.199,60	0,08	19.603,02	0,04	70.485,81	0,13	0,08
1.4 A. P. DE DEFICIÊNCIA	1.795.663,14	4,60	1.317.098,61	2,76	1.396.510,41	2,54	3,30
1.4.1 Atenção ao Port. de Deficiência	1.795.663,14	4,60	1.317.098,61	2,76	1.396.510,41	2,54	3,30
1.5 A. C.E AO ADOLESCENTE	1.998.361,69	5,12	4.435.762,03	9,29	4.773.053,78	8,70	7,70
1.5.1 A. Esp. à Criança e ao Adolesc.	1.998.361,69	5,12	4.435.762,03	9,29	4.773.053,78	8,70	7,70
1.6 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8.604.530,04	22,06	9.334.639,06	19,54	12.686.401,42	23,12	21,57
1.6.1 Atenção à Família	2.494.242,54	6,39	3.943.788,87	8,26	7.108.322,90	12,95	9,20
1.6.2 Atenção ao Idoso	542.801,99	1,39	422.670,93	0,88	413.111,54	0,75	1,01

1.6.3 Atend. e Abrig. Pop. Adulta	2.677.049,16	6,86	3.034.539,70	6,35	2.790.025,35	5,08	6,10
1.6.4 Assistência Social Geral	2.890.436,35	7,41	1.933.639,56	4,05	2.374.941,63	4,33	5,26
1.7 PREVIDÊNCIA BÁSICA	152.639,04	0,39	231.402,18	0,48	222.420,88	0,41	0,43
1.7.1 Prev. Social Servidor Segurado	152.639,04	0,39	231.402,18	0,48	222.420,88	0,41	0,43
1.8 PREV. DO REG. ESTATUTÁRIO	-	-	2.396.656,34	5,02	1.678.866,28	3,06	2,69
1.8.1 Prev. Social Servidor Segurado	-	-	2.396.656,34	5,02	1.678.866,28	3,06	2,69
1.9 FOMENTO AO TRABALHO	75.946,50	0,19	122.084,42	0,26	130.121,05	0,24	0,23
1.9.1 Geração de Renda e Emprego	75.946,50	0,19	122.084,42	0,26	130.121,05	0,24	0,23
2 EDUCAÇÃO	17.665.454,94	45,29	23.163.335,48	48,50	29.716.523,00	54,15	49,31
2.1 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	16.331.875,17	41,87	21.686.584,83	45,40	28.299.225,73	51,56	46,28
2.1.1 Prev. Social Servidor Segurado	-	-	1.337.298,38	2,80	2.202.906,37	4,01	2,27
2.1.2 Manut. e Qualif. da Rede Básica	12.850.790,34	32,94	15.679.568,54	32,83	18.890.014,78	34,42	33,40
2.1.3 S. A. Sócio-Educ. Meio Aberto	3.372.126,13	8,64	4.625.319,13	9,68	7.098.415,03	12,93	10,42
2.1.4 Qualificação Profissional	108.958,70	0,28	44.398,78	0,09	107.889,55	0,20	0,19
2.2 EDUCAÇÃO INFANTIL	1.333.579,77	3,42	1.476.750,65	3,09	1.417.297,27	2,58	3,03
2.2.1 Manut.e Desenv. Educ. Infantil	1.333.579,77	3,42	1.476.750,65	3,09	1.417.297,27	2,58	3,03
3 ENCARGOS ESPECIAIS	-	-	-	-	108.931,36	0,20	0,07
TOTAL	39.009.182,95	100,00	47.762.753,37	100,00	54.882.402,58	100,00	100,00

Fonte: Dados do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (exercícios de 2002, 2003 e 2004)

Tabela 4 - Relação entre Empenhado e Dotação com Alteração por Função, Subfunção e Programa (%)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO/PROGRAMA	Ano 2002	Ano 2003	Ano 2004	Média
	%	%	%	%
1 ASSISTÊNCIA SOCIAL	96,18	87,00	67,72	83,63
1.1 ADMINISTRAÇÃO GERAL	99,64	91,45	95,20	95,43
1.1.1 Administração e Planejamento Estratégico	99,64	91,45	95,20	95,43
1.2 NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	53,55	99,96	94,92	82,81
1.2.1 Administração e Planejamento Estratégico	53,55	99,96	94,92	82,81
1.3 FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	86,04	99,99	76,83	87,62
1.3.1 Desenvolvimento de Recursos Humanos	86,04	99,99	76,83	87,62
1.4 ASSIST. AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	96,49	90,85	98,56	95,30
1.4.1 Atenção ao Portador de Deficiência	96,49	90,85	98,56	95,30
1.5 ASSIST. À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	87,21	97,21	98,23	94,21
1.5.1 Atend. Espec. à Criança e ao Adolescente	87,21	97,21	98,23	94,21
1.6 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	95,21	78,00	53,27	75,49
1.6.1 Atenção à Família	88,31	99,66	94,79	94,25
1.6.2 Atenção ao Idoso	94,19	93,56	88,85	92,20
1.6.3 Atend. e Abrig. para População Adulta	98,59	95,48	96,37	96,81
1.6.4 Assistência Social Geral	98,93	44,14	18,33	53,80

1.7 PREVIDÊNCIA BÁSICA	92,92	80,88	94,26	89,35
1.7.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	92,92	80,88	94,26	89,35
1.8 PREVID. DO REGIME ESTATUTÁRIO	-	96,26	81,80	59,35
1.8.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	-	96,26	81,80	59,35
1.9 FOMENTO AO TRABALHO	98,68	94,42	58,52	83,87
1.9.1 Geração de Renda e Emprego	98,68	94,42	58,52	83,87
2 EDUCAÇÃO	98,36	99,57	98,63	98,86
2.1 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	98,27	99,84	98,70	98,94
2.1.1 Previdência Social ao Servidor Segurado	-	100,00	99,16	66,39
2.1.2 Manut. e Qualificação da Rede Básica	98,91	99,89	99,74	99,51
2.1.3 S. Atend Sócio-Educativo Meio Aberto	96,01	99,62	96,35	97,33
2.1.4 Qualificação Profissional	95,28	98,75	74,71	89,58
2.2 EDUCAÇÃO INFANTIL	99,54	95,86	97,34	97,58
2.2.1 Manut. e Desenv. da Educação Infantil	99,54	95,86	97,34	97,58
3 ENCARGOS ESPECIAIS	-	-	100,00	33,33
4 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	-	-	-	0,00
TOTAL	97,16	92,67	81,60	90,48

Em realidade, apesar da execução orçamentária do exercício de 2004 não apresentar o mesmo desempenho dos exercícios anteriores, pode-se considerar que a média praticada nos três exercícios foi satisfatória em relação aos padrões praticados pela administração pública em geral. Ademais, o ano de 2004, por constituir-se em último ano de mandato municipal sofreu influências variadas, principalmente da Lei de Responsabilidade Fiscal, que inibe e limita a execução das despesas às reais disponibilidades financeiras das entidades governamentais.

5 Considerações finais

A análise dos dados processada no tópico anterior evidenciou um comportamento bastante diferenciado entre as participações relativas das funções, subfunções e programas orçamentários quando avaliados a partir dos valores consignados nas dotações iniciais, nas dotações com alterações e despesa empenhada. Assim, verificou-se que a participação média da função Assistência Social corresponde 52,97% do total da dotação inicial prevista para o orçamento da FASC nos anos considerados e a função Educação apresenta um comportamento invariável em relação aos três anos com uma participação média de 47% sobre o total dos valores previstos.

Outro aspecto importante constatado foram os reduzidos valores consignados nas dotações iniciais da subfunção Assistência ao Portador de Deficiência e do Programa Atenção ao Idoso, tendo em vista que as ações desenvolvidas em cada uma dessas

classificações são consideradas finalísticas para a área de Assistência Social. Ademais, o critério adotado pela FASC para classificar o Programa Atenção ao Idoso dentro da subfunção Assistência Comunitária parece não ser o mais adequado, uma vez que a Classificação Funcional-Programática preconiza que ações com a referida finalidade e para o atendimento daquele público alvo devem ser registradas através da subfunção Assistência ao Idoso.

Em relação às dotações com alterações ou atualizadas ao longo da execução orçamentária constatou-se que houve algumas mudanças significativas na distribuição dos recursos entre as funções, subfunções e programas. No plano agregado das funções verifica-se que a participação média anual da dotação com alteração para Assistência Social aumenta, ao contrário da função Educação que sofre redução na sua participação.

Em relação às diferenças observadas entre os valores empenhados e autorizados percebem-se variações significativas nos diversos itens considerados, não podendo ser creditadas unicamente a alterações nos custos de produção dos bens e serviços públicos colocados à disposição da população. No entanto, mesmo não havendo a efetivação completa das despesas autorizadas nos orçamentos anuais, a sua execução pode ser considerada compatível com os padrões praticados pela administração pública em geral.

Por último, compete salientar algumas limitações da análise desenvolvida que derivam tanto do escopo do estudo quanto da qualidade e alcance das informações utilizadas. Em primeiro lugar, os recursos consignados para composição dos valores dotados e empenhados na função Assistência Social encontram-se subdimensionados, uma vez que não foram consideradas as despesas realizadas pelos demais órgãos da administração direta e indireta do município de Porto Alegre. Em segundo lugar, as dotações orçamentárias e despesas empenhadas por função, subfunção e programa podem apresentar algumas inconsistências relacionadas à classificação pelo critério da finalidade do gasto. Esse fato decorre de possíveis equívocos na identificação da despesa quando da elaboração dos orçamentos anuais e de alocações diversas da real finalidade do gasto, realizadas com o fito específico de atender mandamentos normativos referentes à matéria orçamentária. Em terceiro lugar, como a análise fundamentou-se, essencialmente, em informações de despesa autorizada e prevista, as constatações restringem-se ao campo da elaboração e execução orçamentária, limitando o alcance do estudo para efetuar

considerações a respeito da eficiência e eficácia na aplicação de recursos, assim como dos efeitos sobre a população beneficiária das ações e serviços sociais.

Referências

ABREU, Paulo Fernando Simas Peixoto de, STEPHAN, Christian. *Análise de investimentos*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

AGUILAR, Maria José, ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988. 2ª ed. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão *et alii*. Análise e evolução do gasto social federal: 1995-2001. Brasília: IPEA, outubro de 2003. (Texto para Discussão n° 988).

COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONTADOR, Cláudio R. *Avaliação social de projetos*. São Paulo: Atlas, 1981.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha *et alii*. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal. Brasília: IPEA, fevereiro de 1998a. (Texto para Discussão n° 547).

FERNANDES, Maria Alice da Cunha *et alii*. Gasto social das três esferas de governo - 1995. Brasília: IPEA, outubro de 1998b. (Texto para Discussão n° 598).

MACHADO JR, José Teixeira e REIS, Haroldo da Costa. *A lei 4.320 comentada*. 16ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1983.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Balanço Geral. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda. 2002, 2003 e 2004.

RICO, Elizabeth de Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1989. 5ª ed. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1997.

SILVA, Fernando Antônio Rezende. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1992.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.