



Diciembre 2016 - ISSN: 1988-7833

## PERFIL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PREFEITURA DE ILHÉUS A PARTIR DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS, 2014-2015

Tiago Correia Sousa Guimarães<sup>1</sup>  
Sócrates Jacobo Moquete Guzman<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Especialista em Gestão Pública Municipal UAB/DCAC/UDESC.

E-mail: [tiagocsg@msn.com](mailto:tiagocsg@msn.com).

<sup>2</sup>Docente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas e do Curso de Ciências Econômicas DCEC/UDESC.

E-mail: [socrates@uesc.br](mailto:socrates@uesc.br)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Tiago Correia Sousa Guimarães y Sócrates Jacobo Moquete Guzman (2016): "Perfil da política de assistência social da prefeitura de Ilhéus a partir das despesas orçamentárias, 2014-2015", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2016). En línea:

<http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/04/ilheus.html>

### RESUMO

O presente trabalho é resultado de um estudo de natureza descritiva e bibliográfica que teve como principal objetivo analisar a política de Assistência Social de Ilhéus no período 2014-2015 expressada nas despesas orçamentárias. Para tanto, preliminarmente, foi abordada a política de Assistência Social na fundamentação teórica e os conceitos e ferramentas da execução orçamentária no âmbito municipal que permitam analisar as despesas com Assistência Social. Posteriormente foram analisadas as despesas orçamentárias através dos demonstrativos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, que define a política. Com o resultado da pesquisa foi possível compreender onde estão sendo os gastos nesse período em epígrafe. Verificou-se que em 2015 houve uma redução significativa do volume de despesa destinado à política de Assistência Social do município, porém o que foi planejado teve maior percentagem de execução orçamentária do que em 2014 quando as dotações iniciais sofreram mais cortes de recursos ou contingenciamentos. Portanto, a crise econômica que vive a economia brasileira acabou se refletindo fortemente também em Ilhéus afetando os mais pobres e necessitados.

**Palavras chave:** Assistência Social, Política Pública, Despesa Orçamentária, Planejamento.

### Introdução

O desafio que a política de Assistência Social no Brasil teve para transforma-se em política pública foi grande conquistando tal feito graças aos avanços no processo de democratização. Passou a figurar-se como seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado a partir da Constituição Federal de 1988 tendo como finalidade a proteção às famílias e aos mais necessitados.

A Lei Orgânica de Assistência Social nº. 8.742/1993, reorganizou este segmento como política pública através da garantia e universalização dos direitos sociais, contribuindo mais tarde para a construção e concretização da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Para melhor proporcionar as políticas, as Secretarias Municipais de Assistência Social contam com os Centros de Referências em Assistência Social – CRAS e Centros de Referências Especializados em Assistência Social que atuam prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social e executam os programas sociais.

Nesse viés, para que os municípios brasileiros executem tais programas, contam com as arrecadações públicas e transferências constitucionais. Recursos estes provenientes de arrecadação própria, mas insuficiente, através de impostos como IPTU, ISS, ITBI, transferências do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, recursos ordinários (Tesouro) e convênios e parcerias nas esferas Federal e Estadual.

No exercício da autonomia política, administrativa e financeira, esses municípios buscam meios para atender constantes demandas sociais. E para coordenar e organizar todas as ações constroem anualmente o orçamento público municipal por meio do ciclo de planejamento do PPA, LDO e LOA, tendo que prestar conta da gestão fiscal mediante a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Diante do exposto, compreende-se que uma política pública é sustentada pelo dispêndio orçamentário que é pré-direcionado para fomentar a execução dos programas sócio assistenciais em um determinado período. O que idealizamos neste estudo, foi demonstrar, através da análise dos demonstrativos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, se de fato utilizou-se o que foi pactuado no orçamento para a gestão da política de Assistência Social de Ilhéus no período 2014-2015. Mais precisamente, analisamos as despesas que foram ou não efetivadas pela gestão administrativa no referido período comparando o que foi planejado no PPA e, principalmente na LOA.

## **2. Assistência Social e o Processo Orçamentário Brasileiro**

### **Política de Assistência Social**

A Assistência Social no Brasil, antes da C. F. de 88, historicamente caracterizava-se por ser assistencialista, onde a prestação dos serviços se dava através da ajuda aos mais necessitados. Foi a partir desta Constituição que a Assistência Social passou a ter caráter institucional e planejado no âmbito da seguridade social objetivando a proteção às famílias e as pessoas que vivem em vulnerabilidade e exclusão social, conforme seu art. 203 onde diz:

A Assistência Social tem por objetivos: a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 1988).

A seguridade social foi então regulamentada em 1993 pela Lei nº. 8.742, Lei Orgânica de Seguridade Social – LOAS, alterada em 2011 pela Lei 12.435, que em seu artigo 1º define:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Entende-se como proteção social a forma institucional que a sociedade constitui na busca pela proteção de todos e também na forma como são distribuídas a riquezas e os bens de consumo, a fim de proporcionar melhores condições de vida (DI GIOVANNI, 1998).

A LOAS surge de modo a definir novos conceitos para a Assistência Social como um direito de cidadania, garantindo ainda mais o atendimento às necessidades básicas dos mais carentes. É a partir desta lei que a Assistência Social se consolida como política pública garantindo universalização da cobertura e direitos de acesso aos programas assistenciais.

Sendo assim, decorrente dos avanços na política de proteção social marcada no campo das políticas sociais, é criada em 2004 a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, cujos objetivos de acordo com a PNAS/2004 são:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

Para Silva (2013), a PNAS se consolida a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2011 de acordo ao artigo sexto da Lei 12.435/11, tendo como uma de suas principais finalidades a organização das ações na área da Assistência Social, contando com a Proteção Social Básica – PSB e a proteção Social Especial – PSE. A PSB busca prevenir os riscos sociais através dos programas assistenciais a indivíduos mais carentes e a PSE está voltada para aqueles que já se encontram em situação de risco.

O SUAS por sua vez é uma importante ferramenta na política de Assistência Social brasileira, pois trata-se de um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que visa a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da Proteção Social (VANZETO, 2005).

Nesse contexto, para que as ações ligadas à Assistência Social sejam promovidas no âmbito municipal, as Secretarias de Assistência Social em todo país contam com os Centros de Referências de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referências Especializados de Assistência Social. Estes Centros são instalados em áreas públicas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços à população com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade (PNAS, 2004).

Neles constituem-se serviços de proteção social tais como: Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos – SCFV, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, PROJOVEM, dentre outros. Foram criados com a finalidade de erradicar a pobreza e proporcionar melhores condições de vida aos cidadãos que vivem em vulnerabilidade e exclusão social.

### **Processo Financeiro e Orçamentário de Assistência Social**

Os programas, projetos e ações que compreendem a Assistência Social são executados com recursos financiados Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. Este fundo foi criado pela LOAS com o intuito de financiar ações governamentais ligados nesta área.

Diante do exposto, o financiamento inclui benefícios como o Benefício de Prestação Continuada – BPC, transferências legais de fundo a fundo para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de caráter continuado e para aprimoramento da gestão, e transferências voluntárias como convênios, parcerias e contratos (BRASIL, 2012).

Para que os municípios brasileiros captem os recursos provenientes das transferências precisam atender as condições necessárias estabelecidas no art. 30 da LOAS, onde diz:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social.

Sendo assim, todo o orçamento do municipal deverá estar planejado e inserido nos instrumentos da administração pública: PPA, LDO e LOA, onde serão discriminadas todas as receitas e despesas e as metas e objetivos que se sustentam durante o período de quatro anos.

Segundo Costa e Pereira (2011) é muito importante que todos esses instrumentos que integram o planejamento do orçamento público sejam bem elaborados, uma vez que os gestores poderão responder por crimes de responsabilidade fiscal, improbidade administrativa e acabar ficando sem poder receber outros recursos vindouros.

### **Política Orçamentária do Brasil**

O orçamento público é considerado o instrumento fundamental das finanças públicas e tem como características traduzir todos os projetos e programas. Para Souza (2008), o orçamento vem a ser uma forma de controlar os gastos públicos, uma vez que funciona de modo a direcionar as ações governamentais.

Nesse contexto, a Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do

Distrito Federal, em seu art. 2º, diz que todo orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Segundo Sanches (2007) apud Abreu e Gomes (2011), a C.F. de 88 introduziu várias mudanças significativas nas regras da orçamentação pública. Mudanças estas que propiciaram avanços no processo de democratização e maior exigência da ética e transparência na condução da coisa pública. Uma das mudanças mais importantes é a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual – PPA e Lei Orçamentária Anual – LOA, com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO.

Estes são os instrumentos da administração pública brasileira que direcionam o orçamento público e norteiam para as despesas que serão executadas. Funciona como o planejamento de toda a despesa em obediência a um plano governamental concordando com os objetivos e prioridades previamente deliberados (PEDERIVA, 1998).

Guedes (2008) destaca cada um desses instrumentos da seguinte forma:

PPA é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de quatro (4) anos. [...] estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e também para as relativas aos programas de duração continuada.

LDO é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais. [...] compreende selecionar dentre os programas e metas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento. [...] Orientará a elaboração da lei orçamentária anual e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

LOA registra a origem de todas as receitas, isto é, os tributos que são pagos pela população. Registra também, todas as despesas dos órgãos públicos, os gastos com pessoal, os investimentos feitos e as dívidas contraídas.

Contando com o avanço e toda uma preocupação com o processo orçamentário, principalmente quando se refere a manter o equilíbrio das contas públicas, onde os entes federativos executariam seus dispêndios em sintonia com o que se é arrecadado, o país passou a contar a partir do ano de 2000 com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Para Motta (2002), a lei veio acrescentar uma série de condicionamentos à estrutura jurídica do país principalmente quanto aos processos licitatórios e contratuais, buscando a eficiência na gestão através o equilíbrio nas contas públicas, onde todos os governantes passariam a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como são dispendidos os recursos captados.

E, para que se chegue a tal eficiência, é preciso que os entes federativos cumpram com as obrigatoriedades da Lei nº 12.527/2011, quanto a prestar contas de forma transparente da gestão financeira, concebendo a população o acesso às informações de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão.

### **Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO**

Através da transparência na gestão pública a sociedade passa a ter acesso às informações de todo o gasto com os recursos públicos. Trata-se do efetivo controle social sobre a administração pública. Sendo assim, mediante LRF, os poderes executivos e legislativos deverão publicar o RREO nos portais da transparência no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, conforme obrigatoriedade do artigo 165, §3º, da C. F. de 88.

O RREO vem a ser um dos principais instrumentos dessa transparência. Trata-se do conjunto de demonstrativos que dá amplas informações ao executivo, legislativo e à sociedade mostrando de forma transparente toda a execução orçamentária e sua provisão.

### **Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção**

De acordo com os conceitos expressos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o termo de função vem a se relacionar com a missão institucional como, por exemplo,

Assistência Social. Já a subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público como, por exemplo, administração geral (BRASIL, 2014a).

O principal documento analisado neste trabalho tratar-se-á do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – Anexo 2 (LRF, Art. 52, inciso II). O seu conteúdo informa os valores das despesas públicas através da dotação inicial, dotação atualizada, empenhos, liquidações, restos a pagar e o saldo. De acordo com os conceitos expressos no Manual de Demonstrativos Fiscal (BRASIL, 2014b) esses indicadores e ferramentas são entendidos como:

- **Dotação inicial:** valor dos créditos iniciais constantes da LOA.
- **Dotação atualizada:** valores da dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício.
- **Despesas empenhadas:** valores dos empenhos no bimestre e as acumuladas até o bimestre de referência. Corresponde à primeira fase da execução da despesa.
- **Despesas liquidadas:** valores das liquidações no bimestre e as acumuladas até o bimestre de referência. Corresponde ao segundo estágio da execução da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor.
- **Inscritas em restos a pagar não processados:** Os valores dos empenhos e não pagos no encerramento do exercício que não percorreram a fase de liquidação. Essa informação poderá ser apresentada somente no último bimestre. Trata-se do último estágio da execução da despesa, caracterizado pela emissão de ordem de pagamento em favor do credor.
- **Saldo:** valor referente à diferença entre a dotação atualizada e as despesas liquidadas até o bimestre.

Entende-se por restos a pagar de despesas processadas aqueles cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi considerada liquidada por ter sido cumprido o terceiro estágio correspondente à liquidação, estando na fase do pagamento (KOHAMA, 2003).

Ainda segundo Kohama (2003), despesa não processada é aquela cujo empenho já foi emitido, porém o direito adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para ser liquidado, logo, do ponto de vista orçamentário não está devidamente processado.

### 3. Metodologia de Pesquisa

A metodologia empregada no desenvolvimento desta pesquisa teve caráter qualitativo e bibliográfico de cunho documental. Utilizou-se também o método descritivo, que possibilita o desenvolvimento de um nível de análise permitindo identificar as diferentes formas dos fenômenos, sua ordenação e classificação sem manipulação (OLIVEIRA, 2001).

No intuito de dá conta do objetivo proposto de analisar as políticas de Assistência Social no período de 2014-2015 através das despesas orçamentárias, optou-se por fazer o levantamento de dados secundários disponíveis pela Prefeitura Municipal de Ilhéus no Portal da Transparência, a fim de possibilitar a elaboração das análises comparativas.

Esta pesquisa foi organizada em seções que trazem, respectivamente, a apresentação da teoria adotada sobre a política de Assistência Social e o processo orçamentário brasileiro, com a discussão do levantamento dos dados secundários e sua análise, por último, a conclusão em que se são retomadas as questões consideradas ao longo do estudo.

### 4. Perfil da Política de Assistência Social do Município de Ilhéus

Iniciamos este item destacando que a LOA 2014 e 2015 do município foram elaboradas com base no PPA instituído pela Lei Municipal nº 3.707, de 20.01.2014, vigente para o período de 2014-2017.

Salienta-se que, no Portal da Transparência, estavam disponíveis apenas dois dos seis bimestres dos RREOs de 2014, e quatro dos cinco de 2015. Sendo assim, os relatórios que faltavam foram solicitados à Secretaria de Planejamento do município, através do portal da Prefeitura, obedecendo aos critérios legais em lei da Controladoria Geral da União. A mesma disponibilizou os arquivos solicitados dentro do prazo estabelecido pela LRF garantindo o acesso às informações.

### PPA em Assistência Social para o exercício 2014-2015

Para que um município elabore seu planejamento orçamentário primeiramente é necessário possuir conhecimento a cerca das ações que serão executadas e ter competência para tal finalidade, pois os mesmos são fundamentais para a execução das políticas.

Sendo assim, foi planejado para o PPA exercício 2014-2017 em Assistência Social despesas equivalente a **63.452.234,78**, sendo para o exercício de 2014 despesas que totalizam **11.760.450,00** e para o exercício de 2015 despesas no valor de **16.232.546,50**, aumento expressivo do ano inicial para o ano seguinte, conforme Tabela 1. De todo o período, o ano de 2014 representa o menor valor em termos de despesas para a execução das políticas.

O desenho da política de Assistência Social incluída no PPA está dividida de acordo com as seguintes subfunções: administração geral, assistência ao idoso, assistência à criança e ao adolescente, assistência comunitária, alimentação e nutrição e fomento ao trabalho.

Tabela 1: Programas e Ações por Função/Subfunção. PPA 2014-2017. Ilhéus.

<b>Ação</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total (R\$)</b>
<b>Assistência Social</b>					
Administração Geral	8.414.250,00	12.473.975,00	13.167.617,78	13.950.375,54	<b>48.006.218,32</b>
Assistência ao Idoso	199.000,00	88.200,00	96.593,00	105.987,00	<b>489.780,00</b>
Assist. à Criança e ao Adolescente	2.661.200,00	2.762.367,50	2.938.671,50	3.141.224,46	<b>11.503.463,46</b>
Assistência Comunitária	203.000,00	215.000,00	225.000,00	240.000,00	<b>883.000,00</b>
Alimentação e Nutrição	280.000,00	689.504,00	755.117,00	828.552,00	<b>2.553.173,00</b>
Fomento ao Trabalho	3.000,00	3.500,00	4.200,00	5.900,00	<b>16.600,00</b>
<b>Total</b>	<b>11.760.450,00</b>	<b>16.232.546,50</b>	<b>17.187.199,28</b>	<b>18.272.039,00</b>	<b>63.452.234,78</b>

**Fonte:** Portal da Transparência. Prefeitura de Ilhéus.

De acordo com o PPA de Ilhéus, a captação desses recursos se dá através de transferências de recursos ordinários (Tesouro), arrecadação própria municipal, recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e Fundo de Investimento Econômico e Social – FIES. Os recursos do FIES são provenientes da parceria do Estado da Bahia com empresas privadas, conforme art. 1ª da Lei 8.632, onde tem como objetivo contribuir com os programas estaduais de investimento em infraestrutura e em ações sociais.

#### **LOA em Assistência Social para o exercício 2014 e 2015**

É através da LOA que se estima receitas e fixa despesas para ano subsequente. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na lei, o município deverá emitir medida provisória submetendo-a a aprovação solicitando créditos, podendo ser esses especiais, suplementares ou extraordinários.

Todavia, a necessidade de conter gastos municipais faz com que o poder executivo edite decretos com limites orçamentários e financeiros abaixo dos limites autorizados anteriormente. Estes são os chamados decretos de contingenciamento que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na LOA (BRASIL, 2015).

No que tange o planejamento da LOA no primeiro ano, a estimativa das receitas e a fixação das despesas condiz com o que está no PPA, sem alterações, onde foram autorizados 11.760.450,00 para a Assistência Social, conforme Tabela 2.

**Tabela 2:** Programa de Trabalho de Governo - Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas, por Projetos, Atividades e Operações Especiais (Anexo 7 da Lei nº 4.320/64). LOA 2014. Ilhéus.

<b>Especificação</b>	<b>Total (R\$)</b>
<b>Assistência Social</b>	<b>11.760.450,00</b>
Administração Geral	8.414,250,00
Assistência ao Idoso	199.000,00
Assistência à Criança e ao Adolescente	2.661.200,00

Assistência Comunitária	203.000,00
Alimentação e Nutrição	280.000,00
Fomento ao Trabalho	3.000,00

Fonte: Portal da Transparência. Prefeitura de Ilhéus.

Já o planejamento da LOA para o exercício 2015 sofreu alterações bastantes expressivas comparado com o que foi planejado no PPA para o mesmo ano, a começar pela fixação das despesas que houve perda de recursos no valor de 5.634.146,50 passando de 16.232.546,50 para 10.598.400,00. Com relação às subfunções que diminuíram suas despesas com o novo planejamento, a administração geral planejada no PPA com a quantia de 12.473.975,00 reduziu quase pela metade para 6.416.600,00 e a Assistência à Criança e ao Adolescente que era de 2.762.367,50 reduziu para 233.200,00. Logo, as políticas que dependem desses ficariam bem comprometidas. Por outro lado, a Assistência Comunitária e o Fomento ao Trabalho obtiveram ganhos, passando de 215.000,00 para 1.758.200,00 e 3.500,00 para 2.190.400,00, respectivamente. Salienta-se que Assistência ao Idoso e Alimentação e Nutrição presentes no PPA e na LOA 2014 não constam no planejamento da LOA 2015, conforme podemos observar através da Tabela 3, o que compromete e muito as políticas públicas para esses programas.

**Tabela 3:** Programa de Trabalho de Governo - Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas, por Projetos, Atividades e Operações Especiais (Anexo 7 da Lei nº 4.320/64). LOA 2015. Ilhéus.

Especificação	Total (R\$)
<b>Assistência Social</b>	<b>10.598.400,00</b>
Administração Geral	6.416.600,00
Assistência à Criança e ao Adolescente	233.200,00
Assistência Comunitária	1.758.200,00
Fomento ao Trabalho	2.190.400,00

Fonte: Portal da Transparência. Prefeitura de Ilhéus.

**Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – Anexo 2 do RREO, exercícios 2014-2015**

Os municípios brasileiros utilizam o RREO como um instrumento que assegura a responsabilidade na gestão fiscal proporcionando controle e transparência das contas públicas. Nele são apresentadas informações da execução do orçamento e os resultados alcançados considerando os resultados em comparação com as metas fixadas na LDO. Dessa forma, podemos conhecer os dispêndios em Assistência Social a partir das dotações iniciais e atualizadas, através dos três estágios da execução da despesa orçamentária de Ilhéus.

**Dotação Inicial e Atualizada**

Para o exercício 2014 a Assistência Social contou com dotação inicial, planejada no PPA e LOA, de 11.760.450,00, representada na Figura 1 por uma linha vermelha, pois se mantém o mesmo em todo o período. Podemos perceber que nos seis bimestres a dotação atualizada apresentou-se abaixo da inicial, caracterizando assim perda de receita para a execução orçamentária e comprometendo a execução das políticas públicas. Já no 1º bimestre houve uma redução de 10,46% ficando 10.530360,76, o que ocasionou certa preocupação por parte da Secretaria, pois em caso do quadro não se reverter, os planos para a execução das políticas teriam de ser planejadas com limitações ainda dentro do exercício.

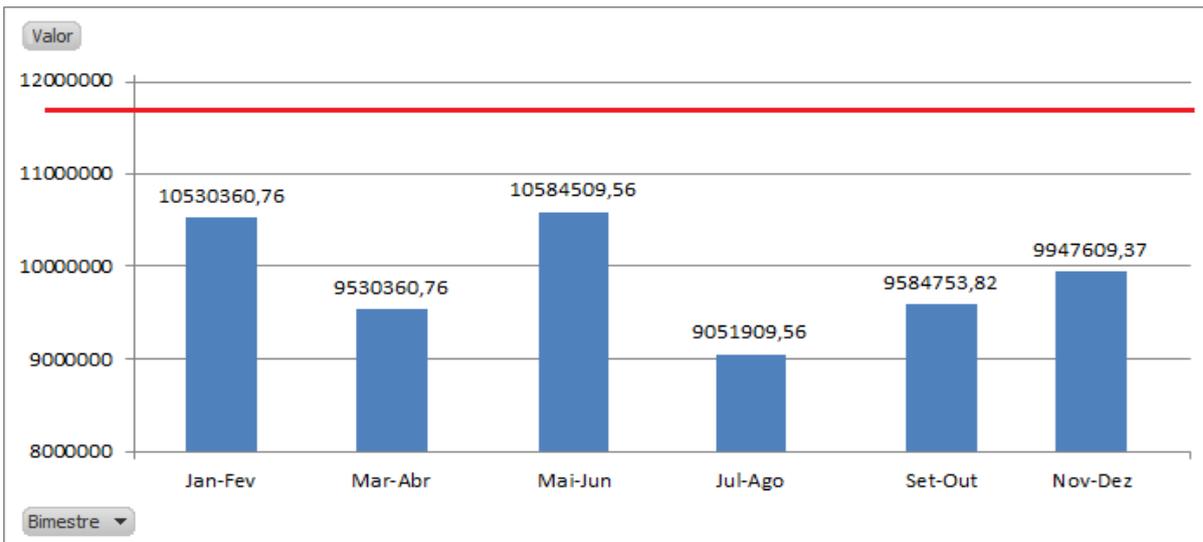


Figura 1: Dotação inicial e Dotação atualizada das despesas com Assistência Social. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – Anexo 2 do RREO – Exercício 2014. Ilhéus.

Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao que foi planejado para as subfunções, durante os seis bimestres, não diferente da função, todas obtiveram redução de receitas depois de atualizada a dotação. Apenas a administração geral foi a que pouco reduziu, 1,08%, seguido de fomento ao trabalho com 33,33%, logo após assistência à criança e ao adolescente com 46,43% e na sequência alimentação e nutrição com 63,41%. A assistência ao idoso e assistência comunitária foram as que maior sofreram com a redução, 94,89% e 95,73%, respectivamente.

Já para o exercício de 2015 até outubro, devido à crise que o país enfrenta, o município se sentiu obrigado a fazer um novo planejamento da LOA onde houve diminuição dos recursos para Assistência Social em cerca de 34,70% do que foi planejado no PPA, uma fixação de 10.598.400,00, passando a ser esta a dotação inicial.

Salienta-se que são muitos os motivos que levaram a atual situação econômica do país, tais como: desvalorização da moeda nacional frente ao dólar; falta de investimentos em infraestrutura ocasionando perda de competitividade; falta de planejamento estratégico de longo prazo, após anos de crescimento econômico, o que força medidas emergenciais; submissão da política econômica à política partidária acarretando uma desestruturação da máquina pública; falta de credibilidade tanto do mercado nacional quanto internacional devido aos escândalos políticos; dentre outros. Esses fatores refletem tanto na arrecadação própria quanto na transferência de recursos oriundos da União para os municípios brasileiros.

Podemos perceber conforme Figura 2 que nos cinco bimestres, mesmo com redução de 34,70%, a dotação atualizada apresentou-se em todo o período acima da inicial, diferente do exercício anterior, caracterizando ganho de receita para a execução orçamentária. Esses ganhos foram oriundos de créditos adicionais autorizados no orçamento por lei.

Os maiores ganhos a partir da atualização foram no 4º e 5º bimestres com 6,74% e 10,9% respectivamente. Os demais bimestres tiveram também ganhos, porém pouco expressivos em relação à dotação inicial (10.598.400,00) representada na Figura 2 também por uma linha vermelha.

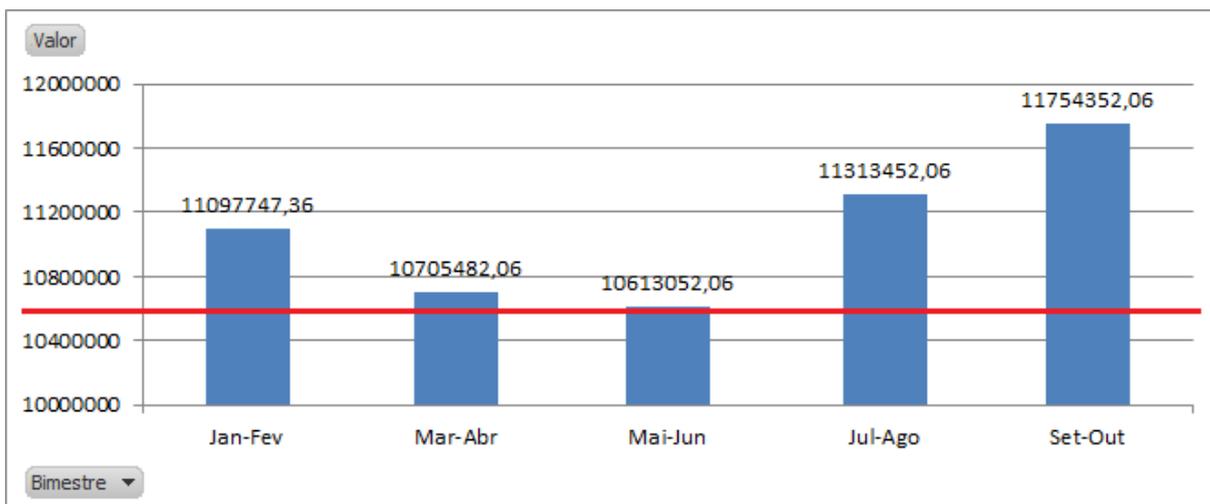


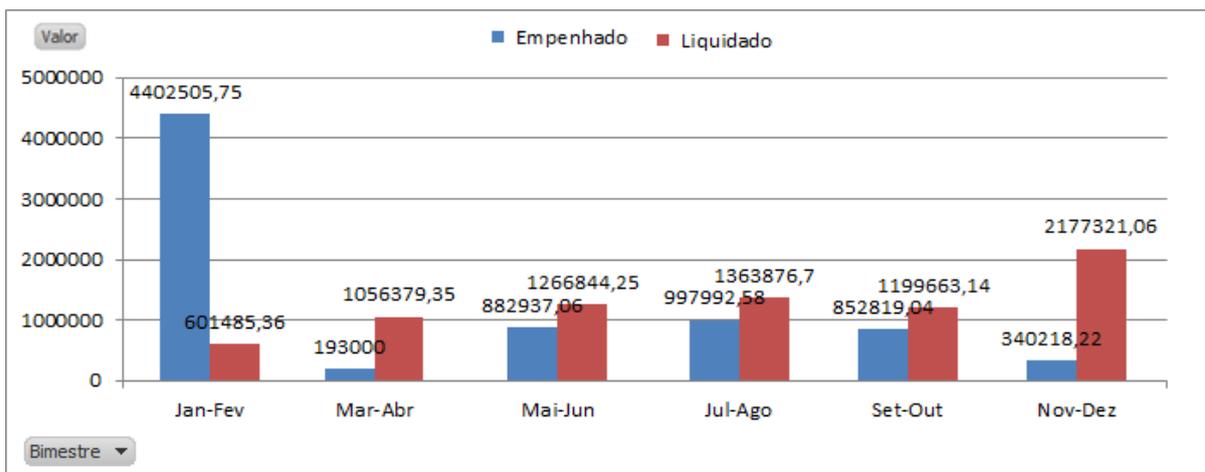
Figura 2: Dotação inicial e Dotação atualizada das despesas com Assistência Social. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – Anexo 2 do RREO – Exercício 2015. Ilhéus.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto às subfunções, durante os cinco bimestres apenas a administração geral e assistência à criança e ao adolescente obtiveram ganhos. O primeiro aumentou apenas 14,34%, porém o segundo teve um aumento bastante expressivo de 211,75%, caracterizando assim recursos muito acima do que foi planejado, proporcionando à Secretaria facilidade para executar tais políticas nessa área. Por outro lado, assistência comunitária e fomento ao trabalho sofreram perdas, 13,51% e 30,95% respectivamente, não acompanhando o aumento da atualização da função Assistência Social.

As etapas da execução das despesas orçamentárias em Assistência Social são: empenho, liquidação, resto a pagar não processados e saldo. Considera-se que esta é a parte mais importante para demonstrar qual a política adotada em Assistência Social expressada através das despesas orçamentárias, pois demonstram as despesas mediante o que foi empenhado, liquidado, o que ficou em despesas a pagar e o saldo da dotação. E, para melhor compreensão os dados estão expressados no Anexo I e II, que representam os últimos bimestres dos RREOs do período analisado extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura de Ilhéus.

Para o exercício de 2014, conforme Figura 3, podemos perceber que foi empenhado em Assistência Social 44,25% dos recursos disponíveis logo no primeiro bimestre, quase a metade, o equivalente a 4.402.505,75. Costuma-se dizer que este fenômeno acontece por se tratar do momento em que o município está equipando a máquina pública. E, terminou o ano com 77,69%, cerca de 7.669.472,65. O município conseguiu liquidar 77,65%, o que representa 7.665.569,86, praticamente quase o que foi empenhado caracterizando ótimo compromisso com seus credores. Essa fidelidade fez com que fossem inscritos em restos a pagar não processados apenas 3.902,79, que é o que foi empenhado, porém não liquidado no exercício, ficando para ser liquidado no exercício subsequente. Quanto ao saldo no valor de 2.278.136,72, percebe-se que 23,07% do que foi atualizado deixou de ser executado em políticas para a Assistência Social. Neste saldo, consta uma anulação de 100.946,27 para a assistência à criança e ao adolescente realizada no 6º bimestre. Valor este creditado no ano subsequente mediante orçamento por lei.

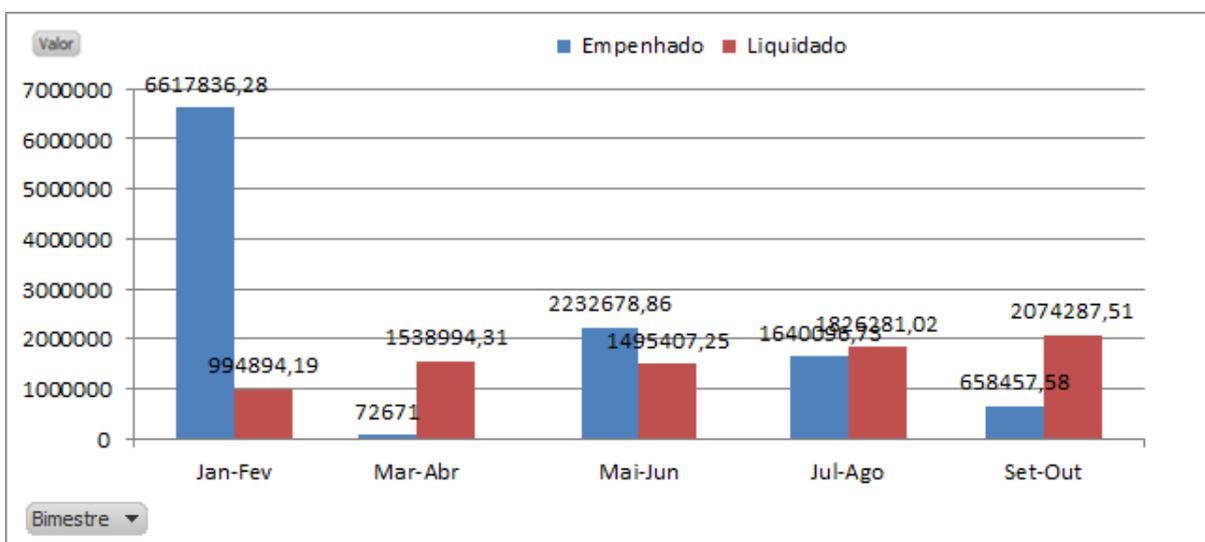


**Figura 3:** Empenho x Liquidação em Assistência Social. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Exercício 2014. Ilhéus.

**Fonte:** Elaboração própria.

Quanto às subfunções, curiosamente, apenas a administração geral e a assistência à criança e ao adolescente tiveram despesas empenhadas e liquidadas. As demais mesmo possuindo recursos, o município optou por não realizar empenhos, lesando assim àqueles que necessitam desses programas.

Já para o exercício 2015, podemos perceber através da Figura 4 que, 93,36% dos recursos para Assistência Social foi empenhado até o penúltimo bimestre (setembro-outubro), quase todo o recurso atualizado e caracterizando-se mais satisfatório do que o exercício anterior no mesmo período. O município conseguiu até o 5º bimestre liquidar 70,66% dos recursos aos credores. Pode-se considerar um desempenho também satisfatório, uma vez que neste ritmo as despesas podem facilmente chegar a ser todas liquidadas ou terminar com um saldo muito menor do que no exercício anterior.



**Figura 4:** Empenho x Liquidação em Assistência Social. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Exercício 2015. Ilhéus.

**Fonte:** Elaboração própria.

Todas as subfunções do exercício 2015 passaram por empenho e liquidação, diferente do exercício anterior. Até o 5º bimestre a administração geral empenhou 98,09% dos recursos, seguido de assistência à criança e ao adolescente com 88,32%, logo após fomento ao trabalho com 84,19% e na sequência com 76,78% a assistência comunitária. Neste mesmo período, o exercício anterior, apenas liquidou em mais de 50% a assistência à criança e ao adolescente. Porém, com o ritmo de liquidação melhor do que o exercício anterior, o município aparentemente possui condições suficientes para realizar as liquidações aos seus credores observando o que vem sendo empenhado. Notou-se a partir dessas informações que as políticas públicas nessas áreas estão sendo executadas

aparentemente de forma satisfatória por possuir ainda o último bimestre para o término de suas ações podendo terminar o ano com um saldo muito menor do que 2014.

### **As Políticas em Assistência Social para o exercício 2014-2015**

Devido a crise que o país vem enfrentando principalmente após as eleições presidenciais de 2014, houveram cortes expressivos de recursos ocasionando a redução das transferências para o município impactando diretamente na execução das despesas orçamentárias em Assistência Social para o período de 2014-2015. O exercício de 2014 sofreu bem menos os impactos dos cortes se comparando ao exercício de 2015, onde no segundo pudemos constatar através dos relatórios a perda expressiva de 5.634.146,50 passando de 16.232.546,50 no PPA para 10.598.400,00 na LOA.

Através de informações disponíveis nos relatórios de repasses da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ (2015), o município não vem recebendo o recurso do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia – FIES desde janeiro de 2014, onde a última parcela deste fundo foi repassada ao município em dezembro de 2013. Logo, o município contava com a captação deste recurso uma vez que havia planejado no PPA. Sendo assim, nos dois exercícios, a Secretaria de Assistência Social vem executando as despesas orçamentárias apenas com os repasses do Fundo Nacional de Assistência Social, recursos ordinários (Tesouro) e arrecadação própria. Salienta-se ainda que o FIES foi extinto em meados de 2015. Logo, a política de Assistência Social de Ilhéus ficou comprometida, pois muitos problemas da população local eram solucionados por conta dos recursos desse fundo, sobretudo daqueles que mais precisavam dos serviços públicos da seguridade Social.

As políticas públicas para o exercício 2014 ficaram bastante comprometidas mesmo a Secretaria de Assistência Social começando o ano com dotações iniciais iguais aos que foram planejados no PPA, pois além de, em todas as áreas, apresentar redução de receitas, algumas nem chegaram a passar pela etapa de empenho. A falta desses empenhos prejudicou a população que depende dos recursos para os programas de assistência ao idoso, assistência comunitária, alimentação e nutrição e fomento ao trabalho. Estão ligados a estas áreas os programas como: Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos – SCFV, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e principalmente o programa de inclusão produtiva que objetiva a promoção dos cidadãos muitas vezes pela via do trabalho, inclusive programas de emprego e geração de renda, tais como: balcão de emprego, oferta de cursos, apoio ao microempreendedor, etc.

Já o exercício de 2015 mesmo com a redução do que foi planejado anteriormente no PPA, pôde contar com uma execução orçamentária mais favorável, uma vez que houve atualizações nas dotações de maneira positiva, e assim, todos os programas (subfunções) planejados passaram pela etapa de empenho, aguardando as liquidações e apresentando um cenário até o 5º bimestre superior ao exercício anterior. Por outro lado, a assistência ao idoso e alimentação e nutrição, assim como no exercício anterior, foram as políticas que ficaram totalmente comprometidas. Acredita-se que foram as políticas sacrificadas pela gestão da Assistência Social devido aos cortes nos recursos destinados ao município e a área de seguridade social.

### **5. Considerações Finais**

Durante a execução desta pesquisa, percebeu-se que nem todos os Relatórios Resumidos de Execuções Orçamentárias estavam disponíveis no Portal da Transparência, o que caracteriza descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante da situação, foram solicitados todos os relatórios que não estavam disponíveis, através do Portal da Transparência da Prefeitura de Ilhéus, e a Secretaria de Planejamento do município disponibilizou-os dentro do prazo legal estabelecido por lei, o que tornou mais fácil a compreensão dos dados das despesas com Assistência Social.

Como já foi dito ao longo deste trabalho, o objetivo em estudo tentou responder conforme análise qual foi a política de Assistência Social do município de Ilhéus através das despesas orçamentárias nos exercícios 2014 e 2015. Foram utilizados para isso os RREOs disponíveis no Portal da Transparência. Para atender a proposta, foi preciso analisar o Plano Plurianual – PPA, as Leis Orçamentárias Anuais – LOA e os demonstrativos dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária por função/subfunção. E, a partir desses dados secundários, constatamos que houve atualizações tanto negativas quanto positivas nas dotações iniciais do que foi planejado para a execução das despesas orçamentárias.

Porém, a execução dessas despesas não foi plenamente cumprida, o que permite dizer que o planejamento inicial para atender as demandas da sociedade e principalmente dos mais necessitados ainda precisa de uma maior prioridade por parte do poder público municipal. De fato o município é a instância de governo mais próximo do cidadão, o que torna uma relação de dependência social mais importante para toda a sociedade.

No exercício de 2015 a Secretaria conseguiu obter mais êxito nos empenhos das despesas orçamentárias do que no exercício anterior. Logo, as políticas públicas dos programas de Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos – SCFV, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, dentre outros, puderam ser melhores executados neste exercício, proporcionando assim melhores condições de vida para as pessoas que vivem em vulnerabilidade social.

Lamentavelmente, no arranjo federativo brasileiro o município de Ilhéus não conta com suficientes recursos próprios para satisfazer as demandas da comunidade e depende de transferências dos fundos nacionais e estaduais. Pudemos perceber através deste estudo que um repasse muito importante para a execução de políticas públicas voltadas para a seguridade social foi cortada desde o início de 2014, o FIES, que acabou comprometendo boa parte das ações da gestão da Secretaria de Assistência Social.

Portanto, recomenda-se uma maior descentralização das receitas públicas que permita ao município proporcionar as políticas públicas voltadas a atender as demandas da população ilheense, em especial as que mais necessitam e dependem da seguridade social.

## Referências

ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. **O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva**

**Emancipatória:** existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? Tema II – Novas Abordagens do Orçamento Público. Brasília; 2011. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/IV\\_Premio\\_SOF/Mencao\\_honrosa\\_1.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/IV_Premio_SOF/Mencao_honrosa_1.pdf)>. Acesso 25 out. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Assistência Social – PNAS. 2014. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. 6ª Ed. Válido a partir do exercício de 2015. 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 6ª Ed. Brasília; 2014b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O que é contingenciamento?** 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>>. Acesso em 02 Dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 7.788, de 15 de Agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei nº. 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.435, de 06 de Julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.527, de 18 de Novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964.

Costa, J. A. F. da; Pereira I. I. **A importância dos instrumentos de planejamento orçamentário público no município de Jaciara-MT para a população na gestão 2009, 2010 e 2011**. Publicação

científica da Faculdade de Ciências Sociais. Revista Científica Eletrônica de Ciências Sociais aplicadas da EDUVALE. 2011. Disponível em: < <http://www.eduvalsl.edu.br/site/edicao/edicao-20.pdf> >. Acesso 21 dez. 2015.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de proteção social**: uma introdução conceitual. Campinas; 1998.

GUEDES, O. **O plano diretor e as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como instrumentos de planejamento na administração pública**. 2008. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Congresso/II\\_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc)>. Acesso em 22 out. 2015.

KOHAMA, H. Contabilidade pública: Teoria e prática, 9ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEDERIVA, J. H. **Accountability, Constituição e Contabilidade**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: 1998.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**: estudos e comentários sobre a Lei 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão, impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal. 9 ed. Belo Horizonte: 2002.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**: Projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Thomson, 2001.

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO. 2014. Prefeitura Municipal de Ilhéus.

RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO. 2015. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/ilheus/?pagina=abreDocumento&arquivo=31EC005F8B4F>>. Acesso 15 Dez. 2015.

SEFAZ. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. 2015. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/repassse/2013/val14jan.pdf>>. Acesso em 22 dez. 2015.

SILVA. A. P. T. **Proteção Social no Brasil**: impactos sobre a pobreza, desigualdade e crescimento. 2013. III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Disponível em: <[http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/PROTE%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20NO%20BRASIL\\_%20IMPACTOS%20SOBRE%20A%20POBREZA,%20DESIGUALDADE%20E%20CRESCIMENTO.pdf](http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/PROTE%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20NO%20BRASIL_%20IMPACTOS%20SOBRE%20A%20POBREZA,%20DESIGUALDADE%20E%20CRESCIMENTO.pdf)>. Acesso 30 out. 2015.

SOUZA, C. S. de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais**. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Contábeis - FAE (Centro Universitário). Curitiba; 2008.

VANZETTO. O Sistema Único de Assistência Social e a Centralidade na Família. 2004. Artigo apresentado no 2º seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. Disponível em: < [http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/servico\\_social/MSS25.pdf](http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/servico_social/MSS25.pdf) >. Acesso em 29 out. 2015.

## Anexo I



Município de Ilhéus - BA  
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
**DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
JANEIRO A DEZEMBRO 2014/BIMESTRE NOVEMBRO - DEZEMBRO

RRRO - Anexo 2 ( LRF, Art. 52, inciso II, alínea "c" )

R\$ 1,00

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS EXECUTADAS					SALDO (a - (b + c))
			No Bimestre	Até o Bimestre	LIQUIDADAS		INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (c)	% ((b + c) / Total (b + c))	% ((b + c) / a)	
					No Bimestre	Até o Bimestre (b)				
Assistência Social	11.760.450,00	9.947.609,37	340.218,22	7.669.472,65	2.177.321,06	7.665.569,86	3.902,79	2,74	77,10	2.278.136,72
Administração Geral	8.414.250,00	8.679.977,27	441.164,49	6.537.291,38	1.994.966,10	6.533.388,59	3.902,79	2,33	75,31	2.142.685,89
Assistência ao Idoso	199.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Assistência à Criança e ao Adolescente	2.661.200,00	1.252.632,10	-100.946,27	1.132.181,27	182.354,96	1.132.181,27	0,00	0,40	90,38	120.450,83
Assistência Comunitária	203.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alimentação e Nutrição	280.000,00	15.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.000,00
Fomento ao Trabalho	3.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

## Anexo II



Município de Ilhéus - BA  
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
**DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
JANEIRO A OUTUBRO 2015/BIMESTRE SETEMBRO - OUTUBRO

RRRO - Anexo 2 ( LRF, Art. 52, inciso II, alínea "c" )

R\$ 1,00

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS			SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS			SALDO (e) = (a-d)
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (b/Total b)		No Bimestre	Até o Bimestre (d)	% (d/Total d)	
Assistência Social	10.598.400,00	11.754.352,06	658.457,58	11.221.740,45	3,57	532.611,61	2.074.287,51	7.929.864,28	3,33	3.824.487,78
Administração Geral	6.416.600,00	8.294.936,39	368.611,76	8.159.788,14	2,59	135.148,25	1.432.082,84	5.896.290,96	2,47	2.398.645,43
Assistência à Criança e ao Adolescente	233.200,00	895.317,79	95.700,00	795.117,79	0,25	100.200,00	205.504,67	493.503,01	0,21	401.814,78
Assistência Comunitária	1.758.200,00	1.240.721,43	84.145,82	1.103.334,96	0,35	137.386,47	201.621,09	715.420,27	0,30	525.301,16
Fomento ao Trabalho	2.190.400,00	1.323.376,45	110.000,00	1.163.499,56	0,37	159.876,89	235.078,91	824.650,04	0,35	498.726,41