



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

NOTA EXPLICATIVA

1. Apresentação

Esta Nota Explicativa traz informações sobre o processo de elaboração do Relatório do Orçamento do Idoso (OI) do Estado do Rio de Janeiro, aqui entendido como suas etapas, a atuação dos atores envolvidos e a metodologia utilizada na sua construção. Assim, de forma a atingir esse objetivo, está estruturada em quatro partes. Na primeira é descrito o contexto de surgimento dos Orçamentos Temáticos. Depois, descreve a experiência anterior da SEPLAG na construção do Orçamento da Criança e Adolescente (OCA). Em seguida são apresentados os parâmetros normativos (Leis e Decretos) que regulamentam o Orçamento do Idoso. Por fim, são apresentados as técnicas e métodos utilizados na elaboração do Orçamento do Idoso.

2. A Emergência dos Orçamentos Temáticos

A emergência dos Orçamentos Temáticos (OT) está associada à necessidade de publicidade dos atos na Administração Pública. Diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988¹, assim como a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso a Informação (LAI), reafirmaram ao longo do tempo a importância deste princípio fundamental de que a Administração Pública deve dar maior publicidade aos seus atos e, assim, resguardar a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

O acesso ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) são avanços no sentido de maior publicidade aos atos

¹ Ver art. 5º inciso XXXIII; art. 37, inciso II, § 3º; art. 216 do § 2º.

públicos. Entretanto, o processo técnico e legal ao qual o orçamento está submetido dificulta o amplo acesso à informação. Assim, além da publicidade, “o orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível [...]. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas”².

É neste contexto, de que os Governos, além de dar publicidade aos seus atos, devem ser mais *accountable* frente aos cidadãos, que surgem os Orçamentos Temáticos (OT), entendidos aqui como “[...] ferramentas utilizadas para analisar com profundidade um tema específico [e] permite monitorar séries históricas e acompanhar tendências dentro de um mesmo tema sem se limitar a uma política ou um programa específico. A escolha por esse objeto de análise se dá porque tais ações são estabelecidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e são a unidade que organiza todo o orçamento, possibilitando a análise independente do órgão executor”³.

3. A Experiência da Construção do Orçamento da Criança e Adolescente

Seguindo esse movimento de maior responsividade dos Governos frente aos cidadãos, no dia 24 de janeiro de 2020, foi sancionada a Lei nº 8.727 que determina em seu art. 1º que “[...] o Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases de execução orçamentária, relatório sobre o Orçamento Criança e Adolescente - OCA -, com o objetivo de favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal”.

Posteriormente, utilizando-se das experiências e metodologias desenvolvidas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente⁴, foi publicado o Decreto nº 47.501 de 02 de março de 2021 que regulamentou a Lei nº 8.727 de 24/01/2020. Determinado dispositivo normativo trouxe

² GIACOMONI, James (2007). *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas. p. 83.

³ INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (2021). *Notas sobre o Orçamento Temático de Ciência, Tecnologia e Inovação em Medicamentos*. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NT_OTMED_V04.pdf

⁴ FUNDAÇÃO ABRINQ (2019). *De Olho no Orçamento da Criança*. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>

diversas definições e parâmetros necessários à construção do Relatório do OCA, inclusive, a quem caberia a responsabilidade da sua construção.

Neste sentido, seguindo a determinação do § 5º do art. 1º do Decreto nº 47.501, na qual consta que “[...] a Secretaria de Planejamento e Gestão ficará responsável pela consolidação dos dados orçamentários e elaboração dos relatórios do OCA”; e, ainda, que o Relatório do OCA deverá ser publicado no “Portal da Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro”, a SEPLAG, em colaboração com outros órgãos estaduais⁵, elaborou e disponibilizou o Relatório do OCA para consulta da sociedade e demais órgãos e instituições interessadas⁶.

4. Instrumentos Normativos do Orçamento do Idoso do Estado do Rio de Janeiro

O Orçamento do Idoso do Estado do Rio de Janeiro foi instituído pela Lei nº 8.508 de 04 de setembro de 2019. Posteriormente, após consulta realizada pela SEPLAG às Secretarias de Saúde, Cultura, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, o Executivo publicou o Decreto nº 47.552 de 31 de março de 2021 regulamentando a Lei 8.508. As principais definições, parâmetros e responsabilidades contidas no Decreto nº 47.552 de 31/03/2021 encontram-se dispostos no Quadro abaixo:

Definições e Parâmetros	Descrição	Fonte
Orçamento do Idoso	É a soma dos gastos orçamentários destinados às ações e aos programas direcionados aos cidadãos maiores de 60 (sessenta) anos	art. 1º, § 1º
Orçamento do Idoso Exclusivo	É a soma dos recursos liquidados nas ações destinadas exclusivamente a idosos. Seu percentual será de 100% dos recursos liquidados na ação.	art. 1º, § 2º e 3º
Orçamento do Idoso Não Exclusivo	É o percentual dos recursos liquidados nas ações com o objetivo de melhorar a vida das famílias, impactando na vida de idosos. Seu percentual será idêntico ao percentual da população de cidadãos maiores de 60 anos. ⁷	art. 1º, § 2º e 4º

⁵ O Comitê de apuração do OCA é composto por representantes das Secretarias de Planejamento e Gestão, Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (§ 1º, art. 4º, Dec. nº 47.501 de 02/03/2021).

⁶ Ver site Governo Aberto: <http://www.governoaberto.rj.gov.br/orcamento-crianca-adolescente>

⁷ Percentual estimado a partir da tabela “Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade simples: 2010-2060”, do IBGE. Microdados disponíveis para extração em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>

Agrupamento dos eixos das ações do Orçamento do Idoso	São agrupados em três eixos. 1º) Saúde: ações de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente. 2º) Cultura, Lazer e Esporte: ações de cultura, lazer e esporte. 3º) Assistência Social e Direitos de Cidadania: ações de direitos da cidadania e assistência social.	art. 3º, I, II e III
Identificação das ações pertinentes a cada eixo	Será realizada em duas etapas. 1ª etapa: por meio da Seleção Funcional a partir da classificação orçamentária de função e subfunção de cada ação. 2ª etapa: por uma Seleção Direta, por meio da inclusão e exclusão de ações a partir da análise da pertinência das iniciativas	art. 3º, § único, I e II
Composição do Comitê de Apuração do Orçamento do Idoso	Dois representantes da SEPLAG, um representante da SES, um representante da SECEC, um representante da SEELJ e um representante da SEDSODH	art. 4º, § 1º
Seleção das ações do Orçamento do Idoso	Será realizada anualmente pelo Comitê de Apuração do Orçamento do Idoso, após a sanção da LOA	Art. 4º

5. Construção do Orçamento do Idoso: método e apresentação

Como apresentado, a elaboração do Relatório do Orçamento do Idoso se beneficiou em termos metodológicos de esforços desenvolvidos por instituições como a Unicef e a Fundação Abrinq, enquanto que em termos técnico-orçamentários, utilizou a experiência anterior de construção do Relatório do OCA. Assim, a transmutação de exigências e parâmetros abstratos contidos no Decreto nº 47.552 de 31/03/2021 para a concreta elaboração do Relatório do Orçamento Idoso seguiu as etapas abaixo:

- a. A SEPLAG preparou uma planilha com a classificação funcional das ações do PPA (Revisão 2021) orientada pela proposta metodológica contendo: (i) informações sobre o Programa ao qual a ação pertence (código, título, problema, objetivo e público alvo), (ii) Unidade de Planejamento responsável pela ação, (iii) informações sobre a ação (código e título da ação, da função e da subfunção, grupo de gasto, finalidade e justificativa da ação). Na planilha também foram consideradas, em aba separada, ações da LOA 2021 que não fazem parte do PPA, também selecionadas de acordo com a proposta metodológica, contendo: (i) Unidade Orçamentária responsável pela ação, (ii) informações sobre a ação (código e título da ação, da função, da subfunção e do grupo de gasto);

- b. Em seguida, passou a realizar a classificação orçamentária da função e subfunções de cada ação (Etapa 1). Para cada função, há um grupo de subfunções que caracterizam as finalidades específicas das ações. Ou seja, as funções indicam finalidades gerais das ações governamentais (ex: saúde), enquanto que as subfunções caracterizam as finalidades específicas (ex: atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, etc.).
- c. As alterações realizadas na classificação funcional no Orçamento do Idoso (IO) em relação àquela realizada no Orçamento da Criança e Adolescente (OCA), foram: (i) retirada da função Educação; (ii) retirada da subfunção Assistência à Criança e Adolescente; (iii) inclusão da subfunção Assistência ao Idoso; (iv) inclusão da subfunção Alimentação e Nutrição como par da função Assistência Social. Ver, ao final desta Nota Explicativa, Anexo contendo os Eixos, Funções, Subfunções, Tipo de Orçamento e Justificativa.
- d. Partindo da classificação funcional (Etapa 1), foi realizada uma classificação direta (Etapa 2) que consiste na exclusão ou inclusão de ações a partir da análise da pertinência das iniciativas ao Orçamento do Idoso, ou ainda a alteração de Orçamento Exclusivo para Não-exclusivo e vice-versa.
- e. As situações apresentadas durante a classificação direta – exclusão, inclusão e alteração – estão exemplificadas no quadro abaixo:

Exemplo 01: Exclusão

As ações da função Assistência Social são, a princípio, definidas na classificação funcional (Etapa 1) como Orçamento Não-exclusivo. Entretanto, ao realizarmos uma análise mais detalhada da ação “Prevenção ao Uso de Drogas nas Escolas” (que se encontram na função Assistência Social), verifica-se que o público alvo da iniciativa é formado exclusivamente por adolescentes, isso leva à sua exclusão.

Exemplo 02: inclusão de ação Não-exclusiva

A ação “Qualificação Social e Profissional dos Trabalhadores” está classificada na função Trabalho, o que nos leva na Etapa 1 (classificação funcional) a não inseri-la no Orçamento do Idoso. Entretanto, uma análise mais detalhada, vai indicar que a ação “Qualificação Social Profissional e Profissional dos Trabalhadores” oferta também vagas para idosos, isso leva sua inclusão como orçamento Não-exclusivo.

Exemplo 03: alteração de Não-exclusivo para Exclusivo

Por fim, há a situação na qual a ação é inicialmente Não-exclusiva, mas, quando analisada, é alterada para Exclusiva. É o caso da ação “Promoção de acessibilidade em áreas esportivas” classificada na função Esporte. A princípio (Etapa 1) seria classificada como Não-exclusiva, mas uma análise (Etapa 2) indica que a acessibilidade é voltada aos idosos, levando à sua alteração para exclusivo.

- f. Após as classificações funcional e direta (Etapas 1 e 2), a planilha final foi aprovada pelo Comitê do Orçamento do Idoso.
- g. O relatório final do OI se encontra disponível juntamente com a planilha de ações e possibilita, de maneira simples e intuitiva, ser visualizado de formas multivariadas, proporcionando, assim, maior transparência aos interessados.
- h. No relatório, as informações foram consolidadas por Tipo (Orçamento Exclusivo e Não-exclusivo), por Eixo (Assistência Social, Educação, Cultura e Esporte) e por Grupo de Gasto (Pessoal, Manutenção, Atividades de caráter obrigatório, Atividades finalísticas, Projetos e Serviços de Utilidade Pública).

Eixo	Funções	Subfunções	Tipo de Orçamento	Justificativa
Assistência Social e Direitos da Cidadania	14 - Direitos da Cidadania	241 - Assistência ao Idoso; 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos; 423 - Assistência aos Povos Indígenas; 845 – Transferências; 846 - Outros Encargos Especiais	Não Exclusivo, a não ser as ações classificadas na subfunção 241, de Assistência ao Idoso	Funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso
	08 - Assistência Social	121 – Planejamento e Orçamento; 122 – Administração Geral; 123 – Administração Financeira; 124 – Controle Interno; 126 – Tecnologia da Informação; 128 – Formação de Recursos Humanos; 131 – Comunicação Social; 241 - Assistência ao Idoso; 242 – Assistência ao Portador de Deficiência; 244 – Assistência Comunitária; 306 - Alimentação e Nutrição; 333 – Empregabilidade; 334 – Fomento ao Trabalho; 423 – Assistência aos Povos Indígenas; 571 – Desenvolvimento Científico; 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia; 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico; 845 - Transferências	Não Exclusivo, a não ser as ações classificadas na subfunção 241, de Assistência ao Idoso	Estas funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso. No caso da função Assistência Social também são consideradas subfunções que contribuem para a estruturação e fortalecimento da área, como atividades de administração e de pesquisa, a exemplo da metodologia do OCA. Diferentemente da metodologia do OCA, a proposta inclui a subfunção 306 – Alimentação e Nutrição, no Orçamento Não Exclusivo, por considerar que o idoso pode fazer parte do público alvo atendido por iniciativas como os Restaurantes do Povo e ações socioassistenciais de distribuição de cestas básicas.
Saúde	10 - Saúde	121 – Planejamento e Orçamento; 122 – Administração Geral; 123 – Administração Financeira; 124 – Controle Interno; 126 – Tecnologia da Informação; 128 – Formação de Recursos Humanos; 131 – Comunicação Social; 301 – Atenção Básica; 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial; 303 – Suporte Profilático e Terapêutico; 304 – Vigilância Sanitária; 305 – Vigilância Epidemiológica; 306 – Alimentação e Nutrição; 571 – Desenvolvimento Científico; 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia; 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Não Exclusivo, a não ser ações cujo público alvo seja o idoso	A exemplo do OCA, estas funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso. No caso da função Saúde também são consideradas subfunções que contribuem para a estruturação e fortalecimento da área, como atividades de administração e de pesquisa, a exemplo da metodologia do OCA.

	16 - Habitação	481 – Habitação Rural; 482 – Habitação Urbana; 451 – Infraestrutura Urbana	Não Exclusivo	A exemplo do OCA, estas funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso. As subfunções também podem ser encontradas na função Urbanismo.
	17 - Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural; 512 – Saneamento Básico Urbano; 451 – Infraestrutura Urbana; 452 – Serviços Urbanos	Não Exclusivo	A exemplo do OCA, estas funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso. As subfunções também podem ser encontradas na função Urbanismo.
Cultura, Desporto e Lazer	13 - Cultura	392 – Difusão Cultural	Não Exclusivo	A exemplo do OCA, estas funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso
	27 - Desporto e Lazer	812 – Desporto Comunitário; 813 – Lazer	Não Exclusivo	A exemplo do OCA, estas funções e subfunções englobam um grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, beneficiando também o idoso
Outros	Todas as funções, com exceção das funções 01 - Legislativa e 02 - Judiciária	241 - Assistência ao Idoso	Exclusivo	Ações e despesas voltadas diretamente para a promoção da qualidade de vida dos idosos podem estar classificadas em funções e subfunções inesperadas.

