

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Martha Gaudencio da Silva

ORÇAMENTO PÚBLICO TERRITORIALIZADO:
Análise do PPA 2022-2025 da Cidade de São Paulo a partir das
subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo

São Bernardo do Campo, SP

2024

MARTHA GAUDENCIO DA SILVA

ORÇAMENTO PÚBLICO TERRITORIALIZADO:

Análise do PPA 2022-2025 da Cidade de São Paulo a partir das subprefeituras
de M'Boi Mirim e Campo Limpo

Trabalho apresentado ao curso de graduação em
Políticas Públicas da Universidade Federal do
ABC como requisito para obtenção do título de
Bacharela em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Nagib Bittencourt

São Bernardo do Campo

2024

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Silva, Martha Gaudencio da
ORÇAMENTO PÚBLICO TERRITORIALIZADO : Análise do
PPA 2022-2025 da Cidade de São Paulo a partir das subprefeituras
de M'Boi Mirim e Campo Limpo / Martha Gaudencio da Silva. —
2024.

73 fls.

Orientação de: Lúcio Nagib Bittencourt

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,
Bacharelado em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, 2024.

1. Orçamento Público. I. Bittencourt, Lúcio Nagib. II.
Bacharelado em Políticas Públicas, 2024. III. Título.

Dedico este trabalho a todos os moradores das periferias brasileiras, na expectativa de que as discussões aqui trazidas possam ajudar a trazer um futuro com mais dignidade e direitos garantidos para quem está sempre no corre por uma vida melhor.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho representa o fim de um longo ciclo, iniciado em meados de 2013 quando me aproximei dos movimentos de fé e política da Igreja Católica. Agradeço em especial ao Rafael Cícero, companheiro de lutas, por me integrar em espaços importantes de formação política e de participação social em Itapecerica da Serra e na Zona Sul de São Paulo, que culminaram no meu interesse em me formar nesta área. Assim, em 2017, ingressei na Universidade Federal Fluminense - UFF. Recém saída do ensino médio, ingressei no curso de Políticas Públicas, movida pelo desejo de fazer a diferença na realidade social brasileira permeada por tantas desigualdades.

Minha trajetória na UFF foi acompanhada pela solidariedade de muitas pessoas, e agradeço aqui em especial à então bibliotecária Joanilda Maria dos Santos por ter me acolhido em sua residência para que eu não desistisse do curso quando eu não dispunha de condições para me manter em outro estado. Aos amigos Thamara Maciel, Agatta Christye, Caio Damasceno, Gabriela Alves e todos os demais que me acompanharam na UFF, além dos professores, registro sinceros agradecimentos por terem sido fundamentais nesse período.

Na UFABC, participei de diversas atividades durante a graduação. Agradeço a todos os funcionários da PROAP, cuja bolsa permanência e auxílios moradia e alimentação permitiram que eu concluísse minha graduação. Também à PROEC, parceira em diversos projetos que atuei como bolsista de extensão, uma frente tão importante da universidade. Agradeço a todos os funcionários terceirizados da UFABC, que mantêm os serviços essenciais da universidade funcionando: o transporte dos fretados, a limpeza dos espaços, a manutenção dos laboratórios e das bibliotecas, a alimentação dos restaurantes universitários e demais atividades de extrema importância. Que todos sejam valorizados como devem ser.

Durante a graduação, tive a possibilidade de integrar a monitoria do Bacharelado em Políticas Públicas, junto aos docentes Camila Nunes e Diego Sanches. Junto a eles, agradeço ao Sidney Jard, Roberta Peres, Arlene Ricoldi, Lívia de Tommasi e André Pasti pelas contribuições em momentos importantes durante a minha graduação, e em especial ao Professor Lúcio Bittencourt, pela parceria desde meu ingresso em 2018 através da extensão até a conclusão do curso, sendo orientador deste trabalho.

Aos meus colegas de graduação: Ettore Fenicchia, Gustavo Ribeiro, Thayngles Isabella, Júlia Reis, Marina Cornachin, Clóvis Girardi e João Henrique Muniz, além de todos os demais, em especial os que ingressaram junto a mim via transferência externa, o meu muito obrigada! Não seria possível chegar até aqui sem as trocas pós aula, os jantares no

Restaurante Universitário, as reuniões aos fins de semana e todo o apoio de vocês durante todo o processo.

Agradeço ao Padre Jaime Crowe, que durante sua vida teve importante atuação política lutando pelos direitos sociais na periferia, e a todas as pessoas da Sociedade Santos Mártires, em especial à Regina Paixão, responsável por esta instituição que foi minha primeira escola sobre políticas públicas e direitos humanos.

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos meus primeiros incentivadores: minha família. À minha avó Júlia, minha mãe Raquel, meu pai Alexandre e meus irmãos Ruth, Raphael, Ghabriel, Miguel e Davi. Cada um à seu modo, todos foram e ainda são muito importantes em todos os campos da minha vida, e agradeço em especial à meus pais por sempre me incentivarem a estudar e ao meu pai, que sempre me apoiou a estar no meio político, seguir essa área de estudos e sempre confiou no meu potencial. Amo vocês!

RESUMO

A cidade de São Paulo, assim como todo o território brasileiro, é permeada por uma série de desigualdades. Uma delas é a desigualdade socioespacial, que diz respeito às dificuldades enfrentadas por uma parcela da população em detrimento do território no qual residem, estando em condições de vulnerabilidade e falta de acesso à serviços públicos. Reconhecendo este problema, a Prefeitura Municipal de São Paulo incorporou em seu planejamento orçamentário o elemento de regionalização, através do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal. Neste trabalho, se analisa os resultados da execução deste índice durante o ano de 2022 a partir das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, que apresentam em série histórica indicadores de alta vulnerabilidade. Assim, buscou-se compreender como se deu em seu primeiro ano de aplicação a destinação de recursos segundo o critério de distribuição regional.

Palavras-Chave: Orçamento Público; Orçamento Público Regionalizado; Territorialização do Orçamento Público.

ABSTRACT

The city of Sao Paulo, just like all of the Brazilian country, has a lot of inequalities. One of them is the inequality caused by the territory of living, which means that a lot of the population has poor quality of life determined by their location. Recognizing that problem, the mayor of Sao Paulo started recently planning a budget with a territorial aspect, including an index that determined locations that should receive more money based on their social problems. In that work, will be analyzed the results of it based on the subprefectures called Campo Limpo and M'Boi Mirim, which has since years ago a lot of social problems. So, has been looked to see the results of the first year of implantation of this program.

Keywords: Public Budge; Regionalized Public Budget; Territorialization of the Public Budget.

PREFÁCIO

Este trabalho se apresenta como resultado de uma graduação em Políticas Públicas iniciada na Universidade Federal Fluminense em 2017 e continuada na Universidade Federal do ABC, junto à formação já concluída como bacharela em Ciências e Humanidades na mesma instituição. Durante este período, atuei como bolsista de extensão nos projetos “Ações públicas culturais e socioeducativas: extensão conectando universidades e território via estação de pesquisa M'boi” e “Vulnerabilidades urbanas e o enfrentamento ao Covid-19 em M'Boi Mirim e região: acesso à informação, prevenção e ações comunitárias”, sob a coordenação do Professor Lúcio Bittencourt.

Em ambos os projetos, foram realizados estudos sobre as vulnerabilidades urbanas na cidade de São Paulo, em especial dentro do distrito Jd. Ângela, pertencente à subprefeitura M'Boi Mirim. Atuando no eixo de atividades socioeducativas, pude acompanhar mais de perto a Rede Ubuntu de Educação Popular, projeto que permeia também minha comunidade de origem na periferia de Itapeverica da Serra, cidade vizinha da capital.

Enquanto moradora de um território que enfrenta uma série de vulnerabilidades, sempre tive inquietações acerca da distribuição dos serviços públicos, tais quais: por que razões a grande maioria dos equipamentos sempre se concentram em uma parte específica da cidade, como centros culturais, bibliotecas e ginásios de esportes? E por quais motivos faltam serviços básicos nos bairros afastados dos territórios estabelecidos como centrais, como saneamento básico, creches e linhas de ônibus? Sempre com tais questionamentos, pude me aprofundar em discussões a partir de diferentes espaços, como movimentos de educação popular; pastorais de fé e política da Igreja Católica; grupos de juventude e outros, além da formação acadêmica e extensionista acima mencionada. A partir deste processo, passei então a me questionar se a discrepância na oferta de serviços públicos poderia ser revertida com a obrigatoriedade de uma distribuição territorializada do orçamento público. Buscando sobre o assunto, descobri uma experiência recente na cidade de São Paulo, sendo esta a questão central deste trabalho.

Lista de Ilustrações

Figura 1 - Divisão administrativa da Cidade de São Paulo.....	17
Figura 2 - Distritos com as piores condições de habitação. Zona Sul, Município de São Paulo, 2000 e 2003.....	19
Figuras 3 e 4 - Grupos de vulnerabilidade social. Subprefeituras Campo Limpo e M'Boi Mirim, 2000.....	19
Figura 5 - Proporção (%) estimada de domicílios em favelas em relação ao total de domicílios, por distrito da cidade de São Paulo.....	22
Figura 6 - Média trienal da mortalidade materna, por distrito da cidade de São Paulo.....	24
Figura 7 - Metodologia do estudo “Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte”.....	32
Figura 8 - Resultado de análise de regionalização do orçamento em grandes cidades de demais países.....	33
Figura 9 - Gasto público da prefeitura de São Paulo 2014-2017 segundo categorização geográfica.....	36
Figura 10 - Tipos de despesas públicas.....	37
Figura 11 - Metodologia da elaboração de 50 metas de referência para uma cidade mais justa até 2030 da Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal.....	39
Figura 12 - Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal - Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal.....	41
Figura 13 - Projeção de receitas orçamentárias do Município de São Paulo para o período 2022-2025.....	45
Figura 14 - Componentes do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal.....	49
Figura 15 - Classificação das subprefeituras de São Paulo segundo distribuição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025.....	50

Figura 16 - Participação percentual das subprefeituras de São Paulo segundo distribuição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025.....	52
Figura 17 - Resultado do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025 por subprefeitura.....	54
Figura 18 - Componentes dos valores considerados para o IDRGP/PPA 2022-2025.....	55
Figura 19 - Estrutura do Detalhamento da Ação - DA, da Prefeitura Municipal de São Paulo.....	64
Figura 20 - Despesas de 2022 Liquidadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, conforme preenchimento do Detalhamento de Ação - DA.....	65
Figura 21 - Regionalização do Orçamento 2022 da PMSP na Subprefeitura de M'Boi Mirim.....	66
Figura 22 - Regionalização do Orçamento 2022 da PMSP na Subprefeitura de Campo Limpo.....	67

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Porcentagem de População infanto-juvenil por distrito das subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	21
Tabela 2 - Proporção (%) da população que reside em um raio de até 1 km de estações de sistemas de transporte público de alta capacidade (trem, metrô e monotrilho) por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	23
Tabela 3 - Taxa de oferta de emprego formal, por dez habitantes participantes da população em idade ativa (PIA), por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	23
Tabela 4 - Remuneração média mensal (em R\$) do emprego formal, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	24
Tabela 5 - Número de equipamentos públicos de cultura (municipais), para cada cem mil habitantes, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	25
Tabela 6 - Coeficiente de mortalidade por homicídio e intervenção legal para cada cem mil pessoas residentes, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	26
Tabela 7 - Coeficiente estimado de mortalidade de jovens por homicídio e intervenção legal para cada cem mil pessoas residentes de 15 a 29 anos, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	26
Tabela 8 - Metodologia de regionalização em grandes cidades.....	33
Tabela 9 - Metodologias de Participação Social no orçamento 2022-2025 da Prefeitura de São Paulo.....	46
Tabela 10 - Propostas eleitas pelo Orçamento Cidadão - PLOA 2022 nas subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	48
Tabela 11 - Valores liquidados e previstos do IDRGP 2022 - Subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	54

Tabela 12 - Tipologias das obras considerados para o IDRGP/PPA 2022-2025.....	55
Tabela 13 - Descrição dos valores liquidados - Parcela de Obras/IDRGP 2022 na Subprefeitura de Campo Limpo.....	56
Tabela 14 - Descrição dos valores liquidados - Parcela de Obras/IDRGP 2022 na Subprefeitura de M'Boi Mirim.....	57
Tabela 15 - Descrição dos valores liquidados - Parcela do PdM/IDRGP 2022 na Subprefeitura de Campo Limpo.....	58
Tabela 16 - Descrição dos valores liquidados - Parcela do PdM/IDRGP 2022 na Subprefeitura de M'Boi Mirim.....	60
Tabela 17 - Status das propostas de Orçamento Cidadão no IDRGP 2022 - Subprefeitura de M'Boi Mirim.....	62

Lista de Abreviaturas e Siglas

CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CDC	Centro de Desenvolvimento Desportivo
CEU	Centro Educacional Unificado
CDHEP	Centro de Direitos Humanos e Educação Popular
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
DA	Detalhamento da Ação
FTS	Fundação Tide Setubal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD
PdM	Programa de Metas
PPA	Plano Plurianual
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
RNSP	Rede Nossa São Paulo
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SGM	Secretaria de Governo Municipal
SEPEP	Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias
IDRGP	Índice de Distribuição Regional do Gasto Público
SEME	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SMC	Secretaria Municipal de Cultura

SUMÁRIO

Introdução.....	15
1. Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.....	17
1.1 Resgate Histórico.....	18
1.2 Situação atual.....	21
2. Orçamento Público Territorializado.....	27
2.1 Aspectos gerais do orçamento público brasileiro.....	27
2.2 Por que regionalizar?.....	29
2.3 Estudos recentes sobre orçamento regionalizado.....	30
3. PPA 2022-2025: O caso da Cidade de São Paulo.....	43
3.1 Aspectos Gerais.....	44
3.2 Regionalização no PPA 2022-2025.....	48
3.3 Índice de Distribuição Regional do Gasto Público - Resultados 2022.....	52
3.4 Regionalização do Orçamento 2022 desvinculada do IDRGP.....	62
Considerações Finais.....	67
Referências Bibliográficas.....	69

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que apresenta grande extensão geográfica e diversidade de contextos socioeconômicos, que perpassa seu território e traz consigo elevados índices de desigualdades. Estas manifestam-se não somente entre regiões ou estados, mas também entre municípios e dentro destes. Tais desigualdades a nível local podem ser percebidas na oferta desigual de serviços públicos dentro de uma mesma cidade, onde é comum identificar maior presença de equipamentos públicos em regiões centrais e bairros que concentram população de maiores rendimentos, em detrimento das que residem nos distritos em geral mais populosos e que possuem concomitantemente rendas mais baixas e índices de vulnerabilidade mais agravados.

Dentro desta discussão, um conceito que vem sendo utilizado recentemente nos estudos de políticas públicas é o das desigualdades socioespaciais. Conforme apontam Pedro Marin e Mariana Almeida:

(...) Estas se referem às circunstâncias que impactam negativamente o acesso a oportunidades em função do endereço de moradia. Considera-se que dentro de uma determinada área administrativa (municípios ou estados) existe uma segregação entre regiões que reforça estigmas em torno dos sujeitos oriundos dos territórios mais vulneráveis, ampliando os riscos das periferias em relação às áreas centrais e concentrando em determinadas localidades a circulação de recursos (materiais e intelectuais, públicos e privados). Em síntese, o território acaba funcionando como um gatilho de reprodução de outras desigualdades, que são, por essa razão, aprofundadas e cristalizadas (ALMEIDA; MARIN, 2023, p. 101)

Como uma forma de atuação do poder público visando reduzir tais desigualdades, tem-se na cidade de São Paulo uma experiência recente, incorporada a seu Plano Plurianual - PPA de 2022 a 2025: a regionalização do orçamento público, baseado em um Índice de distribuição regional do gasto público. Considerando indicadores de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, o índice classificou quais subprefeituras deveriam receber mais recursos de novos investimentos e expansão de custeio. Este trabalho visa analisar qual foi o desdobramento do orçamento regionalizado em São Paulo durante o ano de 2022, desde o processo de elaboração do mesmo a quais foram seus resultados concretos, a partir da análise do território compreendido pelas Subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, nas quais estão inseridos os distritos de Jardim Ângela, Jardim São Luís, Vila Andrade, Capão Redondo e Campo Limpo.

De acordo com o Anexo V do PPA 2022-2025 da Prefeitura de São Paulo (2021, p. 2), "O gasto público deve ser localizado no território, de forma que o desenvolvimento das

políticas públicas municipais seja relacionado à distribuição das desigualdades no espaço municipal.” Deste modo, a regionalização traz consigo um objetivo claro, que é dialogar com o enfrentamento das desigualdades de nível local.

Investigando quais foram os resultados concretos desta experiência durante o ano de 2022, o trabalho tem como objetivo principal contribuir para as discussões recentes sobre regionalização do orçamento público no Brasil através de um estudo de caso concreto. Adicionalmente, espera-se identificar pontos de melhoria que possam ser utilizados pela prefeitura de São Paulo na continuidade desta proposta; fornecer subsídios para a elaboração de orçamento regionalizado em outras cidades do Brasil; e fortalecer lideranças comunitárias da subprefeitura de M’Boi Mirim e Campo Limpo a partir da disseminação de informações atualizadas de políticas públicas no território.

A fim de se atingir os fins propostos, o trabalho percorreu a seguinte metodologia: levantamento e análise de referências bibliográficas sobre as temáticas do orçamento público e orçamento público regionalizado; leitura e análise de documentos orçamentários e relatórios de execução disponibilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo; diálogo com Pedro Marin, um dos pesquisadores da temática; participação no evento evento “Regionalização do Planejamento Público”, promovido pela PMSP em 30 de outubro de 2023; participação em reunião do Fórum em Defesa da Vida, organização social da Zona Sul de São Paulo, realizada em 02 de fevereiro de 2024 com apresentação da Rede Nossa São Paulo acerca de dados do distrito do Jardim Ângela presentes no Mapa das Desigualdades 2023; e revisão bibliográfica e análise de indicadores das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo, de São Paulo.

Na primeira parte deste trabalho, encontrar-se-á uma apresentação geral acerca das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo, contextualizando o território histórica e atualmente; em seguida, há uma breve apresentação sobre o orçamento público brasileiro: como este se organiza de acordo com a legislação e quais suas características atuais. Na sequência, estão apresentados estudos recentes acerca do orçamento regionalizado. Depois, se dará ênfase ao caso da cidade de São Paulo, percorrendo qual foi o caminho trilhado para a incorporação da regionalização à seu atual PPA, apresentação do documento consolidado de fato; e análise específica com um recorte para as subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo a partir dos relatórios de execução financeira disponibilizados. Por fim, espera-se trazer conclusões que possam servir de referência para experiências futuras acerca da temática aqui exposta.

1. Subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo

“O mundo é diferente da ponte pra cá”.

Racionais MC’s

A cidade de São Paulo, devido a seu vasto território e grande contingente populacional – 11.451.999 pessoas em um território de 1.521,202km² segundo o censo de 2022 do IBGE – possui sua administração dividida em 32 subprefeituras, que foram instituídas pela Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002. Localizada na Zona Sul do município, as subprefeituras de Campo Limpo e M’Boi Mirim comportam os distritos Capão Redondo, Campo Limpo, Vila Andrade, Jardim Ângela e Jardim São Luís, como é possível observar no mapa abaixo:

Figura 1 - Divisão administrativa da Cidade de São Paulo



Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 - ainda não foram disponibilizados os dados a nível de distrito do Censo de 2022 para integrar essa análise -, a subprefeitura de Campo Limpo dispõe de uma área de 36,7 km² população estimada em 607.105 habitantes e densidade demográfica média de 16.542 hab/km². É composta pelos distritos Capão Redondo, Vila Andrade e Campo Limpo.

Já a subprefeitura de M'Boi Mirim apresenta área de 63,46 km², com os distritos Jardim Ângela e Jardim São Luís, somando população aproximada de 563.305 habitantes e uma densidade demográfica de 9.071 hab/km².

1.1 Resgate Histórico

Este território é marcado por uma série de carências de serviços públicos e acesso à direitos socioeconômicos há vários anos. Conforme aponta reportagem da Folha de S. Paulo ¹ (2006), “em 1996, o Distrito do Jardim Ângela foi considerado pela ONU (Organização das Nações Unidas) como o lugar mais violento do planeta, registrando taxa anual de 116,23 assassinatos para cada 100 mil habitantes.” Esta violência se estendia aos distritos vizinhos. A cartilha “Sujeitos, frutos e percursos: Projeto Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas”, do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo - CDHEP, menciona que durante a década de 1990

A região apresentava índices de assassinatos equiparáveis às regiões mais violentas da Colômbia ou de países em guerra civil. O bairro do Jardim Ângela chegou a ser considerado o mais violento do mundo pela ONU e, juntamente com os bairros do Jardim São Luís e do Capão Redondo, conformaram o que se denominou “triângulo da morte”, onde qualquer desavença corriqueira resultava em morte para além dos conflitos entre traficantes e destes com a polícia. (CDHEP, 2016, p. 30)

Para além dos índices de violência na referida década, demais dados apontam uma vulnerabilidade histórica nas duas subprefeituras. Em 2004, foi publicado pela prefeitura de São Paulo o “Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo”. Dentre os 22 distritos da Zona Sul de São Paulo, os cinco aqui analisados estavam dentre os 10 com maior porcentagem de domicílios sem esgoto, e quatro deles dentre os 10 com maiores números de favelas - Jardim Ângela, Capão Redondo, Jardim São Luiz e Campo Limpo, respectivamente.

¹ Índices sociais e educacionais do Jardim Ângela. Folha de São Paulo, 2006. Disponível em: [18](https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd180806b.htm#:~:text=Em%201996%2C%20o%20Distrito%20do,para%20cada%20100%20mil%20habitantes> . Acesso em 17 de fev. 2024</p></div><div data-bbox=)

Figura 2 - Distritos com as piores condições de habitação. Zona Sul, Município de São Paulo, 2000 e 2003.

Ordem (decrecente)	Distrito	% de domicílios sem esgoto	Distrito	Número de favelas
1	MARSILAC	99,66	JARDIM ÂNGELA	152
2	PARELHEIROS	81,36	CIDADE ADEMAR	144
3	GRAJÁ	60,98	GRAJÁ	128
4	PEDREIRA	51,85	CAPÃO REDONDO	127
5	JARDIM ÂNGELA	37,37	JARDIM SÃO LUIZ	119
6	VILA ANDRADE	25,41	CAMPO LIMPO	92
7	CAPÃO REDONDO	20,13	JABAQUARA	87
8	CIDADE ADEMAR	17,11	CIDADE DUTRA	79
9	CAMPO LIMPO	15,37	PARELHEIROS	53
10	JARDIM SÃO LUIZ	11,8	PEDREIRA	53

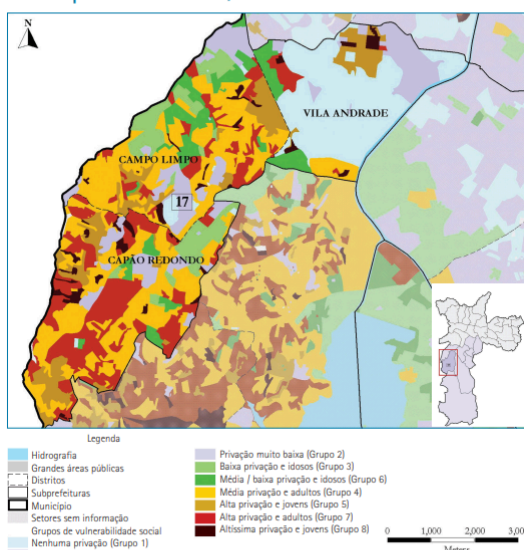
Fonte: Censo Demográfico de 2000, IBGE e Prefeitura do Município de São Paulo/Centro de Estudos da Metrópole, 2003.

Imagem: Reprodução. Fonte: Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo/Prefeitura de São Paulo, 2004.

Além disso, o percentual de pessoas residentes em setores de alta e de altíssima vulnerabilidade era superior a 40% na subprefeitura de Campo Limpo e superior a 50% na subprefeitura de M'Boi Mirim. Tal percentual foi calculado a partir de onze indicadores que dispunham sobre a dimensão de privação socioeconômica e a dimensão demográfica, abarcando as temáticas de educação, renda, idade e estrutura familiar, condições de habitação e gênero. Nos mapas indicados abaixo, presentes no referido relatório, é possível visualizar a predominância dos setores de vulnerabilidades dentre média e alta nas duas subprefeituras:

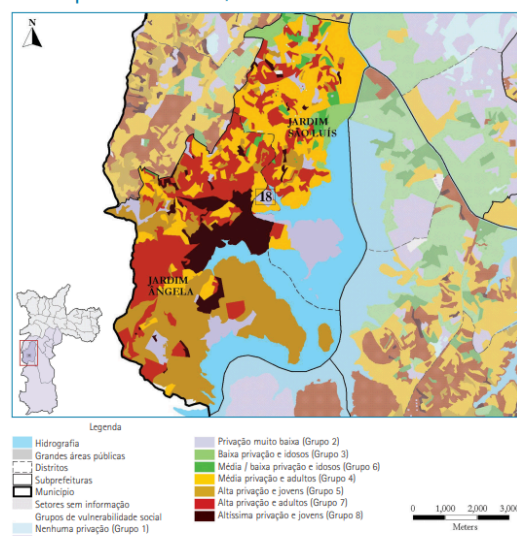
Figuras 3 e 4 - Grupos de vulnerabilidade social. Subprefeituras Campo Limpo e M'Boi Mirim, 2000.

Grupos de vulnerabilidade social.
Subprefeitura 17 – Campo Limpo, Zona Sul.
Município de São Paulo, 2000.



Fonte: Censo Demográfico 2000, IBGE.
Elaboração CEPID – FAPESP/ Centro de Estudos da Metrópole – CEBRAP, 2002.

Grupos de vulnerabilidade social.
Subprefeitura 18 – M'Boi Mirim, Zona Sul.
Município de São Paulo, 2000.



Fonte: Censo Demográfico 2000, IBGE.
Elaboração CEPID – FAPESP/ Centro de Estudos da Metrópole – CEBRAP, 2002.

Imagens: Reprodução. Fonte: Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo/Prefeitura de São Paulo, 2004.

O citado relatório foi produzido pela Secretaria Municipal de Assistência Social da capital paulista, tendo sido desenvolvido em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole - CEM do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP. Em sua introdução, é mencionado que:

O principal objetivo do projeto foi identificar da forma mais detalhada possível as situações de vulnerabilidade social presentes no Município de São Paulo (...). Essa abordagem parte do princípio de que as políticas públicas devem ter caráter territorial, isto é, devem ser formatadas de modo a contemplar a grande diversidade de situações sociais das várias regiões do município. (SÃO PAULO, 2004, p. 6)

Ou seja, a dimensão territorial é então posta como uma prioridade para a elaboração de políticas públicas na presente gestão municipal, tendo tal estudo sido feito visando justamente seu embasamento para a construção destas. Paulo Jannuzzi (2017, p. 21) aponta que um indicador social é, “de uma perspectiva programática, (...) um instrumento operacional para monitoramento da mudança social, para fins de formulação e de aprimoramento de políticas públicas”. Desta forma, torna-se necessário que indicadores, que são justamente o que compõe os estudos territoriais, sejam atualizados para que permitam a avaliação, o monitoramento e o aprimoramento dos projetos e programas que são executados pelos governos.

No entanto, tal estudo não teve edições posteriores, tampouco o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social da Fundação SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados, que traz análise de vulnerabilidade de todos os municípios do Estado de São Paulo, apenas com a versão do ano de 2010. Suprindo tal ausência de publicações de dados oficiais consolidados, a Rede Nossa São Paulo (RNSP), organização da sociedade civil, tem lançado desde 2013 um estudo anual sobre as desigualdades na capital paulista. Atualmente denominado como “Mapa da Desigualdade”, este será usado como referência para a contextualização atual de ambas as subprefeituras.

Convém mencionar que os dados utilizados pela RNSP advém de fontes públicas, o que ocasiona na desatualização de alguns. Os de recorte populacional por raça/cor, por exemplo, seguem os dados do Censo de 2010. Desta forma, a edição mais recente do Mapa não necessariamente significa o uso de dados do ano anterior, mas dos mais recentes disponíveis na busca pública.

1.2 Situação atual

De acordo com o Mapa da Desigualdade 2023, no qual são consolidados e apresentados indicadores oficiais de políticas públicas na cidade de São Paulo, três distritos das subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo constam dentre os dez com menor pontuação geral dentre os indicadores propostos pela Rede Nossa São Paulo para medir as desigualdades dentro da capital. São eles, respectivamente: Capão Redondo (96º posição); Jardim Ângela (90º posição) e Campo Limpo (87º posição).

Sendo 96 o número total de distritos em São Paulo, isso configura o Capão Redondo como o mais abaixo da média dentro dos indicadores analisados, estando estes pertencentes às temáticas: população; habitação; mobilidade; infraestrutura digital; trabalho e renda; saúde; educação; cultura; esporte; direitos humanos; segurança pública e meio ambiente.

Em relação à população, as subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo somam 1.344.379 de habitantes, sendo que Jardim Ângela, Capão Redondo e Jardim São Luís ocupam respectivamente a segunda, terceira e quarta posição dentre os 96 distritos mais populosos. Convém mencionar que estes são os números de projeção da população para o ano de 2020 com base em dados do Censo demográfico de 2010, uma vez que ainda não foram divulgados pelo IBGE os dados de população desagregados por distritos a partir da coleta do Censo de 2022.

Dentro do recorte populacional, destaca-se no Jardim Ângela uma porcentagem de 60,1% de pessoas pretas e pardas, sendo o distrito com maior população negra da capital. Essa porcentagem segue alta especialmente no Capão Redondo, com 53,9% e no Jardim São Luís, com 51,3%. A população infanto-juvenil, entre zero e 29 anos, também é amplamente numerosa neste território, sendo que nos cinco distritos é superior a 42%, acima da média de São Paulo de 37,45%.

Tabela 1 - Porcentagem de População infanto-juvenil por distrito das subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo

Porcentagem da população de 0 a 29 anos	
Distrito	Proporção da População
Campo Limpo	42,60%
Capão Redondo	44,40%
Jardim Ângela	47,27%
Jardim São Luís	42,88%

Vila Andrade	42,96%
Média da cidade de São Paulo	37,45%

Tabela: Elaboração própria. Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

No que tange à questão habitacional, destaca-se o indicador da proporção (%) estimada de domicílios em favelas em relação ao total de domicílios por distrito. As subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo têm seus cinco distritos dentre os onze com maior porcentagem de domicílios em favelas, sendo o 1º deles Vila Andrade, com 35,35%. Na imagem abaixo é possível visualizar a discrepância destes distritos em relação aos demais nesta questão.

Figura 5 - Proporção (%) estimada de domicílios em favelas em relação ao total de domicílios, por distrito da cidade de São Paulo

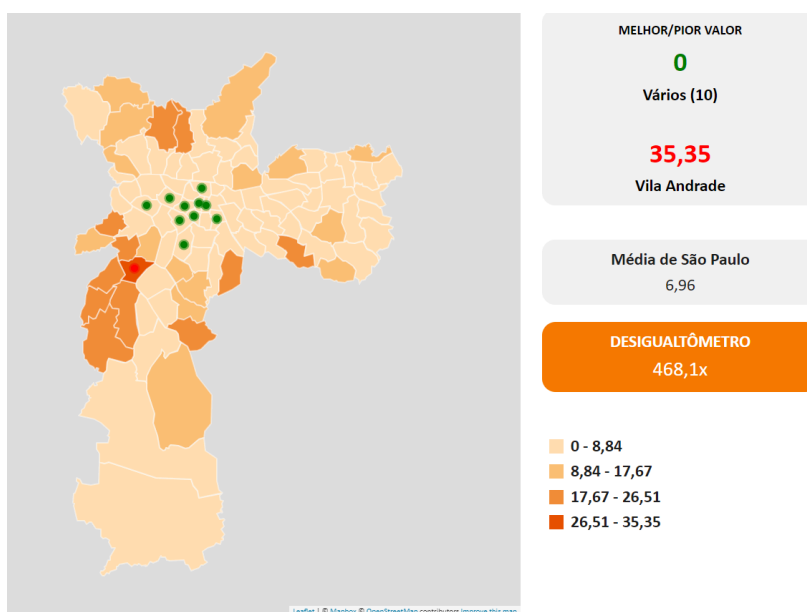


Imagem: Reprodução. Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Quanto às questões de mobilidade, também é possível verificar indicadores em discrepância com demais. O distrito do Campo Limpo possui a menor velocidade média (km/h) dos ônibus da capital, e Capão Redondo a terceira menor. O tempo médio (em minutos) de deslocamento por transporte público durante o pico da manhã é de 61 minutos no Jardim Ângela e 57 minutos no Capão Redondo.

Outro indicador, apresentado pelo mapa como “Acesso a transporte de massa”, mostra a “proporção (%) da população que reside em um raio de até 1 km de estações de sistemas de

transporte público de alta capacidade (trem, metrô e monotrilho)”. No caso, o distrito do Jd Ângela é o mais prejudicado, com 0% da população tendo este acesso.

Tabela 2 - Proporção (%) da população que reside em um raio de até 1 km de estações de sistemas de transporte público de alta capacidade (trem, metrô e monotrilho) por distrito das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo

Acesso a transporte de massa	
Distrito	Proporção da população
Campo Limpo	26,48%
Capão Redondo	18,84%
Jardim Ângela	0%
Jardim São Luís	16%
Vila Andrade	21,24%
Média da cidade de São Paulo	32,69%

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Acerca da temática de trabalho e renda, a oferta de emprego formal é baixa em todos os cinco distritos, estando abaixo da média da cidade de São Paulo. Quanto à remuneração média mensal deste tipo de emprego, Capão Redondo, Campo Limpo e Jardim Ângela apresentam respectivamente menores valores em relação aos demais.

Tabela 3 - Taxa de oferta de emprego formal, por dez habitantes participantes da população em idade ativa (PIA), por distrito das subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo.

Oferta de Emprego Formal	
Distrito	Taxa
Campo Limpo	1
Capão Redondo	0,59
Jardim Ângela	0,51
Jardim São Luís	1,67
Vila Andrade	2,06
Média da cidade de São Paulo	7,07

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Tabela 4 - Remuneração média mensal (em R\$) do emprego formal, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.

Remuneração Média mensal do emprego formal	
Distrito	Valor em reais - R\$
Campo Limpo	R\$ 2.503,43
Capão Redondo	R\$ 2.471,70
Jardim Ângela	R\$ 2.657,92
Jardim São Luís	R\$ 3.957,34
Vila Andrade	R\$ 3.502,30
Média da cidade de São Paulo	R\$ 3.722,70

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Quanto aos indicadores de saúde, temos o de gravidez na adolescência, que considera a proporção de nascidos vivos de parturientes com menos de 20 anos em relação ao total de nascidos vivos. Dentre os cinco distritos aqui analisados, o Jd. Ângela é o que mais possui, com 10,2%; na sequência, Capão Redondo com 9,26%. Estes dois, mais Vila Andrade, configuraram com médias trienais altas de óbitos por causas maternas, como é possível visualizar no mapa abaixo:

Figura 6 - Média trienal da mortalidade materna, por distrito da cidade de São Paulo

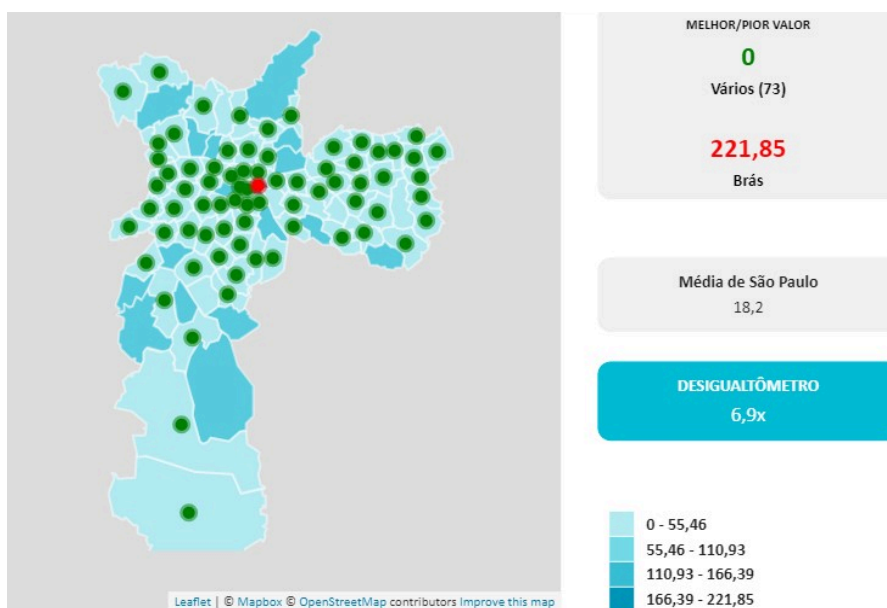


Imagem: Reprodução - Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Em relação à mortalidade infantil, novamente o Jd. Ângela apresenta números piores em relação aos demais distritos, com 15,5 no coeficiente de mortalidade infantil, para cada mil crianças nascidas vivas de mães residentes no distrito. Por fim, a idade média ao morrer, que alcança os 82 anos nos distritos de Itaim Bibi e Jardim Paulista, é 20 anos menor no Jardim Ângela. No Capão Redondo, essa idade é de 65 anos; No Campo Limpo e Jardim São Luís, 67 anos e na Vila Andrade, 70 anos.

No que tange à pauta da educação, pontua-se a proporção de alunos que abandonaram a escola no Ensino Fundamental da rede municipal. O distrito da Vila Andrade apresenta a maior percentagem, com 3,1% de evasão; depois, tem-se o Campo Limpo com 1,6%; Jardim Ângela, com 1,3%; Jardim São Luís, com 1,25% e Capão Redondo, com 1,21%.

Na pauta da cultura, os distritos das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo destacam-se pela ausência tanto de centros culturais, espaços e casas de cultura municipais quanto de equipamentos públicos de cultura municipais.

Tabela 5 - Número de equipamentos públicos de cultura (municipais), para cada cem mil habitantes, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.

Equipamentos Públicos de Cultura	
Distrito	Taxa
Campo Limpo	0
Capão Redondo	0,66
Jardim Ângela	0,58
Jardim São Luís	0,34
Vila Andrade	0
Média da cidade de São Paulo	1,06

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Em relação à Segurança Pública, as subprefeituras concentram altos números de homicídios, estando seus cinco respectivos distritos com números acima da média da cidade. Dentre estes, Jardim São Luís apresenta o maior valor e Jardim Ângela o menor. Tal informação também se repete em relação ao número de homicídios de jovens entre 15 e 29 anos.

Tabela 6 - Coeficiente de mortalidade por homicídio e intervenção legal para cada cem mil pessoas residentes, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.

Homicídios	
Distrito	Valor
Campo Limpo	10,9
Capão Redondo	10,4
Jardim Ângela	9,1
Jardim São Luís	11,2
Vila Andrade	10,8
Média da cidade de São Paulo	6,62

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Tabela 7 - Coeficiente estimado de mortalidade de jovens por homicídio e intervenção legal para cada cem mil pessoas residentes de 15 a 29 anos, por distrito das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.

Homicídios de jovens	
Distrito	Valor
Campo Limpo	22,6
Capão Redondo	23,8
Jardim Ângela	15,1
Jardim São Luís	16
Vila Andrade	27,9
Média da cidade de São Paulo	13,47

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Mapa da Desigualdade 2023/Rede Nossa São Paulo

Desta forma, foi possível visualizar como tais subprefeituras trazem consigo historicamente uma série de vulnerabilidades, o que reforça a necessidade de políticas públicas eficazes e intersetoriais em seu território. Estas, por sua vez, só podem ser operacionalizadas com a existência de recursos públicos destinados à sua execução. Assim, apresenta-se agora aspectos do orçamento público brasileiro e possibilidades de adequações deste, de modo que possa atuar para corrigir desigualdades socioespaciais.

2. Orçamento Público Territorializado

O orçamento público se constitui no instrumento através do qual é possível concretizar políticas públicas. Conforme aponta Odilon Guedes (2012, p. 30), “O financiamento da construção de qualquer obra, seja ela uma estrada, uma escola ou um hospital, é viabilizado pelo dinheiro originário dos tributos.” E não somente obras, mas o salário de servidores públicos, a manutenção de serviços, a garantia da seguridade social e os investimentos em empresas estatais.

Todos estes recursos são originários da arrecadação via impostos, taxas, tarifas e contribuições de melhoria. Neste capítulo trataremos dos aspectos gerais do orçamento público dentro da legislação brasileira, para em seguida adentrar no conceito de orçamento territorializado.

2.1 Aspectos gerais do orçamento público brasileiro

A atual Constituição Federal do Brasil trata em seu Título VI “Da tributação e do orçamento”, trazendo as diretrizes que devem ser seguidas pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Todos os entes federativos têm permissão para arrecadar verbas via tributos através de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Estes recursos, grosso modo, compõem o total das receitas que compõem os orçamentos, também nos níveis federados.

Este trabalho não pretende esmiuçar as diferenças entre as tipagens de arrecadação; no entanto, convém mencionar um aspecto importante acerca da temática. De acordo com João Maria de Oliveira, do IPEA,

Tributos desempenham um papel vital no financiamento de governos e distribuição de riqueza, contribuindo para o crescimento econômico. Para ser eficaz e justo, um sistema tributário deve possuir equidade, simplicidade, elasticidade, baixo custo de conformidade e eficiência econômica. (OLIVEIRA, 2023, p. 1)

No entanto, principalmente no que diz respeito à sua equidade, o Brasil está distante de alcançá-la. No mesmo estudo, o autor aponta acerca do cenário nacional que:

A carga dos tributos indiretos pagos pela faixa de menor renda é 21,2% de sua renda per capita, enquanto a de maior renda paga 7,8%. Ainda que se adicionem todos os tributos, a carga total da faixa de menor renda é de 24,3%, em contraposição à de maior renda, que paga 18,7%. Como os tributos diretos têm peso menor na economia, eles não conseguem compensar o grau de regressividade gerado pelos tributos sobre o consumo de bens e serviços. (OLIVEIRA, 2023, p. 5)

Desta forma, frisa-se a seguinte informação: os recursos que permitem a operacionalização dos serviços e políticas públicas advêm de forma desigual dentre as camadas sociais, sendo os que mais contribuem aqueles com menor renda familiar *per capita*.

Os tributos arrecadados são, posteriormente, incorporados ao planejamento da administração pública através dos orçamentos. Estes são definidos e organizados a partir de três instrumentos, que também operam de maneira federativa: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos constam na Constituição Federal em seu Capítulo II - Das Finanças Públicas e também nas constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios.

O Plano Plurianual consiste em um documento que concentra os programas governamentais para o período de quatro anos, sendo que a contagem se inicia no segundo ano da gestão eleita no ano anterior e termina no primeiro ano do mandato seguinte. Apresentada pelo poder executivo,

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

O PPA é, desta forma, o principal instrumento que materializa os programas de governo. Ele indica programas, ações, objetivos, justificativas, indicadores atuais de cenário e indicadores finais que se pretende alcançar com a implementação das políticas públicas previstas nos anos mencionados.

Quanto à LDO, esta lei indica quais serão as diretrizes a serem seguidas no orçamento anual, os programas que terão prioridade e as despesas previstas pelo município. Deve também constar quaisquer alterações tributárias que venham a ocorrer no próximo ano.

Por fim, têm-se as leis orçamentárias anuais. Como o próprio nome sugere, a LOA diz respeito ao período de um ano e, assim como a LDO, precisa ser apresentada anualmente. O orçamento anual apresenta as receitas e despesas previstas para execução. Conforme menciona Odilon Guedes (2012, p. 85), “Na LOA está a concretização dos programas definidos no PPA e nas prioridades da LDO”.

Convém mencionar que tanto o PPA quanto a LDO e a LOA são leis que partem dos poderes executivos - governo federal, governos dos estados e prefeituras municipais - e são enviadas para análise e validação à suas respectivas casas legislativas - congresso nacional, assembleias legislativas estaduais e câmara dos vereadores -, que podem fazer sugestões de alterações aos documentos antes de serem promulgados e entrarem em vigor.

Desta forma, quaisquer mudanças que visem ser incorporadas ao orçamento público brasileiro, seja no nível local, distrital, estadual ou nacional, devem passar obrigatoriamente por estes aparatos legais.

2.2 Por que regionalizar?

De acordo com a pesquisa “World Inequality Report 2022”, produzida em 2021 pelo laboratório de pesquisas sociais World Inequality Lab em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Brasil é, mantendo uma série histórica, um dos países mais desiguais do mundo. Esta informação é embasada por alguns dados trazidos na pesquisa, como a concentração da renda nacional: Os 10% que compõem a parcela mais rica da população representam a concentração de 58,6% de toda a renda do país. Tais desigualdades não são percebidas somente no nível nacional, mas se refletem das mais variadas formas ao longo do território dentro das esferas estaduais e municipais.

Em 2024, o IBGE atualizou a tipologia de território anteriormente denominada “Aglomerados Subnormais” para “Favelas e Comunidades Urbanas”. De acordo com a nota metodológica da instituição,

Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude - no limite, a precariedade - das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade. (IBGE, 2024, p. 52)

Conforme os dados prévios do Censo Demográfico de 2022 ², “O Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas, em um total de 6,6 milhões de domicílios”. Isto representa uma porcentagem significativa da população, sujeita então aos efeitos das desigualdades socioespaciais, conforme consta na própria definição atualizada do termo.

Deste modo, entende-se que existe uma dinâmica nos municípios e estados de manutenção das desigualdades presentes no nível nacional pela própria operacionalização das políticas públicas.

² IBGE: Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas, 2006. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/17/ibge-brasil-tem-11403-favelas-onde-vivem-cerca-de-16-milhoes-de-pessoas.htm>> . Acesso em 24 de jan. 2024

O inciso III do Art. 3º da Constituição Federal apresenta como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). No entanto, não é isto que se vê: pelo contrário, as desigualdades sociais e regionais são agravadas pelo poder público quando este direciona recursos e equipamentos apenas para as regiões de seu interesse, que historicamente culminam por ser as que consideram como centrais.

A partir de todos estes elementos, tem-se então uma justificativa para as iniciativas da sociedade civil organizada que buscam uma nova obrigatoriedade legal nas normas que incidem sobre o planejamento orçamentário, de modo a evitar que os processos de tomadas de decisão sejam usados para reforçar desigualdades já existentes.

2.3 Estudos recentes sobre orçamento regionalizado

Os estudos sobre orçamento territorializado ou regionalizado são incipientes. A busca sobre a temática em plataformas de artigos acadêmicos retorna atualmente em poucos resultados. O conceito de “orçamento participativo” é o que mais apresenta estudos e análises, mas não necessariamente incorpora o aspecto da territorialização. Deste modo, os principais materiais utilizados nesta seção como referências para a revisão bibliográfica são recentes e em sua maioria desenvolvidos pelas organizações da sociedade civil Rede Nossa São Paulo ³ e Fundação Tide Setubal ⁴, o que representa também um aspecto interessante da participação social na incidência sobre as políticas públicas.

³ A Rede Nossa São Paulo (RNSP) é uma organização da sociedade civil que tem por missão mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa, democrática e sustentável. Apartidária, tem a atuação pautada pelo combate à desigualdade, pela promoção dos direitos humanos, pela participação e controle social, e pela transparência e respeito ao meio ambiente.

Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/quemsomos/>> . Acesso em 22 de fev. 2024

⁴ A Fundação Tide Setubal é uma organização não governamental e de origem familiar criada em 2006. Tem como missão fomentar iniciativas que promovam a justiça social e o desenvolvimento sustentável de periferias urbanas e contribuam para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais das grandes cidades, em articulação com diversos agentes da sociedade civil, de instituições de pesquisa, do Estado e do mercado.

Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/quem-somos/>> . Acesso em 22 de fev. 2024

Acrescenta-se também que, nestes materiais, constam tanto o conceito de regionalização quanto o de territorialização. Defende-se aqui o segundo. Compreendendo território a partir da percepção de que este

Não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um ‘processo’ do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias (RAFFESTIN, 1993, p. 7-8)

Deste modo, reforçando o território como fruto da presença das pessoas, suas culturas, identidades e as relações de poder constituídas no espaço ocupado, argumenta-se que o conceito é mais apropriado ao campo das decisões orçamentárias, pois estas perpassam também - e são fruto de - relações políticas e de poder que destinam os recursos públicos para uma região ou outra. Isto posto, voltamos para a revisão de literatura, na qual constam artigos com ambas as terminologias - região e território.

Produzido em 2019 pela organização não-governamental Fundação Tide Setubal e sob autoria de Pedro Marin, doutor em Administração Pública e Governo, o estudo “Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte”, procurou identificar qual era então a situação atual do orçamento territorializado a nível internacional. Elaborado sob a ótica de que “Compreender de que forma outras grandes cidades incorporam o território no planejamento de suas despesas pode trazer lições e aportes importantes para o planejamento de nossas cidades.” (MARIN, 2019, p. 5), considerando ‘nossas cidades’ como as brasileiras, veio a se tornar uma primeira referência exploratória.

Desenvolvido em duas etapas, na primeira buscou-se realizar um mapeamento de literatura sobre despesas regionalizadas e a questão das desigualdades. Logo no início do documento, a instituição aponta que “O debate teórico acerca do uso de classificações territoriais para planejamento e execução das despesas orçamentárias é praticamente inexistente” (MARIN, 2019, p. 8), trazendo à tona então aspectos de estudos sobre vulnerabilidades, reforçando a tese de que

Políticas específicas para os territórios vulneráveis são necessárias, pois há atributos negativos particulares a esses espaços que não permitem que as políticas de fomento à renda e emprego tenham efeitos efetivamente transformadores para as populações que ali habitam. (MARIN, 2019, p. 8)

Também é destacado como o orçamento é aspecto central da operacionalização de políticas públicas, sendo este necessário no combate às desigualdades vinculadas ao território

e mencionado como a participação social é uma variável importante a ser considerada, uma vez que “O engajamento da população beneficiada é essencial para o sucesso de intervenções baseadas no território, pois permite um diagnóstico mais apurado dos problemas e a responsabilização compartilhada na implementação das soluções” (MARIN, 2019, p. 11).

A segunda parte ocupou-se de identificar “de que maneira a variável território é incorporada ao ciclo orçamentário de outras grandes cidades fora do Brasil, nas etapas de: planejamento orçamentário, participação e execução orçamentária” (MARIN, 2019, p. 7). Tal análise percorreu a seguinte metodologia:

Figura 7 - Metodologia do estudo “Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte”



Imagem: Reprodução/Fundação Tide Setubal

Ao todo, 26 cidades de 18 países foram analisadas e se chegou à conclusão de que 15 delas dispunham de partes de seu orçamento regionalizado, sete não possuíam nenhuma parte do orçamento regionalizado e quatro não apresentavam informações suficientes para análises. No Figura 8 é possível visualizar quais se enquadram em cada categoria.

Figura 8 - Resultado de análise de regionalização do orçamento em grandes cidades de demais países



Imagem: Reprodução/Fundação Tide Setubal

Nas quinze cidades em que encontrou-se algum elemento de regionalização, foram identificados também aspectos comuns da administração pública orçamentária, conforme os grupos abaixo:

Tabela 8 - Metodologia de regionalização em grandes cidades

Apresentam as despesas classificadas por subdivisões do território	Têm despesas executadas por unidades de administração descentralizada (como distritos ou subprefeituras)	Regionalizam a despesa de ambas as formas:
Nova Iorque, Berlim, Buenos Aires, Cidade do Cabo, Mumbai e Tóquio	Cidade do México, Bogotá, Montreal, Londres e Barcelona.	São Paulo, Distrito Federal, Madri e Paris.

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte/Fundação Tide Setubal

Foram apresentadas como principais destaques por maior nível de regionalização as cidades de Buenos Aires e Londres. “Ambas têm mais de 50% do orçamento identificado em diferentes regiões da cidade” (MARIN, 2019, p. 35), sendo Buenos Aires a única que

apresentou o grau de 100% de regionalização de suas despesas. A cidade apresenta em seu portal de dados abertos toda a informação de como se dá a distribuição dos recursos aprovados no nível máximo de desagregação por *comunas*, suas unidades administrativas descentralizadas.

O documento também menciona que “a regionalização do orçamento é importante ponto de partida para uma participação popular mais qualificada no planejamento da despesa pública”. (MARIN, 2019, p. 27), e que apenas seis dentre as 26 cidades analisadas apresentam algum processo de participação popular vinculado ao orçamento. São essas: Nova Iorque, Cidade do México, Porto Alegre, Paris, Madri e Tóquio. Destas, Paris e Madri foram apontadas como referências em orçamentos participativos.

No caso de Madri, a cidade apresenta uma plataforma intitulada *Decide Madrid*, através da qual os cidadãos podem acessar serviços de participação social, dentre eles o de orçamento participativo. Conforme apontam Pentado e Souza (2019, p. 14), “todo ano a prefeitura destina um orçamento para colocar em práticas projetos de proponentia da população com maior apoio popular”. Nessa votação, podem ser apresentadas e votadas propostas vinculadas a seus distritos ou de abrangência municipal. Ademais, conforme consta no portal, “o montante destinado a cada distrito é proporcional à sua população e inversamente proporcional à sua renda.” (MARIN, 2019, p. 96), o que configura um aspecto que se adequa ao objetivo de superação de desigualdades.

Essas e demais experiências apontadas no estudo podem servir como referência a demais localidades. Ademais,

Isso demonstra que a regionalização da despesa não é uma preocupação exclusiva dos paulistanos ou demais brasileiros que moram em regiões metropolitanas, mas sim de muitas grandes cidades empenhadas em fomentar maior transparência e controle social do gasto público. (MARIN, 2019, p. 19)

Além deste estudo que fez o resgate internacional, foram publicados outros com foco na cidade de São Paulo, alinhados com o objetivo das instituições que atuam com *advocacy* em prol de políticas públicas pela superação de desigualdades, em especial na capital paulista.

Publicado em 2018, “Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017”, de autoria do geógrafo Tomás Wissenbach, foi uma dessas pesquisas, no qual se analisou o aspecto da territorialização no período do Plano Plurianual de São Paulo correspondente ao intervalo de 2014 a 2017.

O autor menciona como “o orçamento público é, ao mesmo tempo, um mecanismo de controle democrático sobre os governos eleitos e um instrumento de gestão, planejamento e racionalização da ação pública” (WISSENBACH, 2018, p. 11). Desta forma, sendo peça fundamental dentro do ciclo das políticas públicas, uma vez que incide desde a formulação das mesmas até seu processo de avaliação e monitoramento.

No que tange à obrigatoriedade legal do aspecto regionalização dentro do planejamento orçamentário, Wissenbach reforça como a Lei Orgânica do Município - LOM de São Paulo traz consigo o mesmo trecho presente na Constituição Federal em relação ao PPA, dizendo que a lei deste deve instituir ações de forma regionalizada.

Há também um instrumento de planejamento recente que tem sido incluído em algumas prefeituras brasileiras: o Plano de Metas, iniciativa que surgiu por ação da sociedade civil organizada. Neste, são consolidadas as propostas apresentadas pelo governo durante a campanha eleitoral, transformando-se em compromissos e metas concretas a serem executadas pela gestão municipal. Na cidade de São Paulo, este instrumento foi incorporado como “Programa de Metas - PdM” pela Emenda à Lei Orgânica do Município nº 30 de 2008. No texto, é determinado que:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. (SÃO PAULO, 2008.)

Deste modo, o PdM deve também deve ser considerado como obrigação legal para a regionalização na capital, uma vez que traz consigo os elementos das subprefeituras e distritos dentro da distribuição das metas.

Isto posto, conclui-se que existe um embasamento legal na legislação municipal para que a territorialização seja efetivada. No entanto, até então este elemento não havia sido colocado como prioridade por parte da gestão municipal. Importante destacar que “A alocação dos recursos públicos no território traduz o efeito prático de decisões políticas que refletem a intencionalidade dos poderes Executivo e Legislativo em relação ao projeto de cidade e ao tipo de sociedade que desejam.” (WISSENBACH, 2018, p. 15), tratando-se, portanto, de uma decisão política que parte dos governantes eleitos em destinar ou não recursos de maneira minimamente distribuída na cidade - o que reforça também a necessidade da promoção de

mecanismos de participação social que permitam à população ter mais voz ativa durante este processo.

A identificação do gasto público regionalizado foi realizada, então, a partir “da análise dos dados do orçamento público disponível ao cidadão por meio do sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo” (WISSENBACH, 2018, p. 24). O autor determinou um recorte de modo que fossem consideradas apenas as secretarias apontadas como “secretarias-fim”, sendo estas “aquelas que realizam investimentos ou prestam serviços diretos à população e que são, portanto, essenciais ao seu bem-estar” (WISSENBACH, 2018, p. 8), como as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, desconsiderando demais como as da Casa Civil e de Relações Institucionais.

A principal conclusão alcançada foi de que há uma “ausência de informações sobre a localização dos gastos públicos na cidade de São Paulo” (WISSENBACH, 2018, p. 3), sendo que “a Prefeitura de São Paulo não sabe informar onde são realizados 75% dos gastos públicos em investimentos e contratos com terceiros nas suas secretarias-fim” (WISSENBACH, 2018, p. 23). Além disso, a porcentagem de identificação das despesas regionalizáveis apresentam queda durante o processo de execução orçamentária, como é possível visualizar na imagem abaixo:

Figura 9 - Gasto público da prefeitura de São Paulo 2014-2017 segundo categorização geográfica

CATEGORIZAÇÃO GEOGRÁFICA	ORÇADO		LIQUIDADO	
	Vi. Abs.	%	Vi. Abs.	%
Regionalizável - localização não informada	67.605,36	76,3	48.677,99	75,3
Regionalizável - localização informada	5.238,39	5,9	2.118,56	3,3
Suprarregional	15.745,47	17,8	13.848,47	21,4
Total	88.589,22	100,0	64.645,02	100,0

Fonte: Relatório da execução orçamentária anual - Prefeitura de São Paulo, Secretaria Municipal da Fazenda. Elaboração própria.

Imagem: Reprodução. Fonte: Fundação Tide Setubal/Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017

Na sequência, em 2019 a Fundação Tide Setubal lançou mais dois materiais de autoria de Tomás Wissenbach: “A Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras” e “Indicador de Regionalização do Orçamento Municipal”, este focado na cidade de São Paulo.

No primeiro material, o autor reforça a importância do elemento de territorialização dentro do planejamento público como ferramenta de superação às desigualdades, além de

permitir “o aprimoramento da gestão governamental e da participação popular nas decisões alocativas” (WISSENBACH, 2019, p. 10). São apresentados também conceitos importantes sobre o orçamento público desde sua etapa de planejamento à de execução, de modo que permita que a discussão sobre a regionalização seja feita com o devido embasamento técnico acerca do funcionamento do processo orçamentário brasileiro.

Wissenbach compartilha também orientações acerca de como coletar dados em possíveis buscas pelos percentuais de valores regionalizados em demais cidades. Reforçando a necessidade da disponibilização de informação por parte do poder público e do acesso destes por parte dos cidadãos, o autor menciona que em um devido processo de acompanhamento da temática:

“O aproveitamento do universo de dados disponíveis é o principal objetivo da pré-análise, isto é, o mapeamento da qualidade da informação pública a respeito da regionalização do orçamento. Essa etapa consiste em calcular, a partir do maior número de bases que pudermos reunir, o percentual do gasto que é efetivamente regionalizado. (WISSENBACH, 2019, p. 50)

Após compartilhar bases de dados que podem ser utilizadas, como as disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional ⁵, o autor apresenta métodos possíveis de análise para verificação do percentual de determinado orçamento que é regionalizado. Neste sentido, um aspecto importante é o de identificação de quais despesas são, de fato, capazes de regionalização. Isto porque o serviço público abrange uma série de atividades que não necessariamente abarcam este critério, como, por exemplo, despesas de pagamentos de dívidas e de pessoal, formações a servidores, entre outros.

Figura 10 - Tipos de despesas públicas



Imagem: Reprodução. Fonte: A Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras

⁵ Declaração de Contas Anuais (DCA); Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponíveis em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>

Na sequência das recomendações metodológicas, o estudo expõe barreiras e oportunidades e finaliza com “recomendações para a agenda da regionalização do gasto público”, expondo que a publicação do guia se deu com os objetivos de: “i) dar visibilidade à importância de regionalizar o gasto público; ii) fortalecer a produção de dados públicos para georreferenciar o gasto; e iii) estimular as construções colaborativas”. (WISSENBACH, 2019, p. 77)

Junto a este documento que procurou ser referência para a pauta em todos os municípios brasileiros, o relatório “Indicador de Regionalização do Orçamento Municipal” foi construído a partir da análise de dados disponibilizados pela prefeitura de São Paulo, desta vez buscando identificar a regionalização na capital entre os anos de 2018 e 2019.

Este estudo constituiu-se como uma atualização do que analisou o período de 2014 a 2017, com uma alteração na metodologia: “A diferença diz respeito à fórmula para obtenção do indicador, que tem agora como denominador o gasto regionalizável e não o total do gasto. Tal mudança se justifica pelo intuito de avançar na identificação do escopo a ser trabalhado” (WISSENBACH, 2019, p. 16)

Nesta nova análise, chegou-se à conclusão de que no período entre 2018 e 2020 o ano de 2019 foi o que apresentou maior porcentagem de regionalização, alcançando 14,5%; em 2018, o valor foi de 8,1% e em 2020 de 9,2%. Ademais, verificou-se que havia diferenças significativas entre subprefeituras e secretarias municipais, no que diz respeito à possibilidade de identificação do aspecto regional.

Já no ano de 2020, uma parceria entre as instituições Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal resultou no projeto “(Re)age SP – Virando o jogo das desigualdades em São Paulo”, que, focado no processo das eleições municipais, propôs “uma agenda para o presente criada a partir de uma visão de futuro para o município e que busca dar centralidade à redução das desigualdades estruturantes”. (RNSP & FTS; 2020, p. 3), com o objetivo de ser um material considerado pelas lideranças políticas então em disputa eleitoral.

Na primeira publicação do projeto, intitulada “50 metas de referência para uma cidade mais justa até 2030” apresentam-se metas vinculadas aos ODS/ONU e que, segundo as instituições “Estão voltadas à redução das desigualdades na cidade de São Paulo e partem de problemas concretos, de grande impacto na vida da população e que causam grandes dificuldades para as pessoas mais vulneráveis” (RNSP & FTS; 2020, p. 10). Divididas em três eixos: Criar oportunidades e construir uma nova economia; Cuidar e educar; e Conviver e aproximar; a consolidação destas metas percorreu a seguinte metodologia:

Figura 11 - Metodologia da elaboração de 50 metas de referência para uma cidade mais justa até 2030 da Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal.

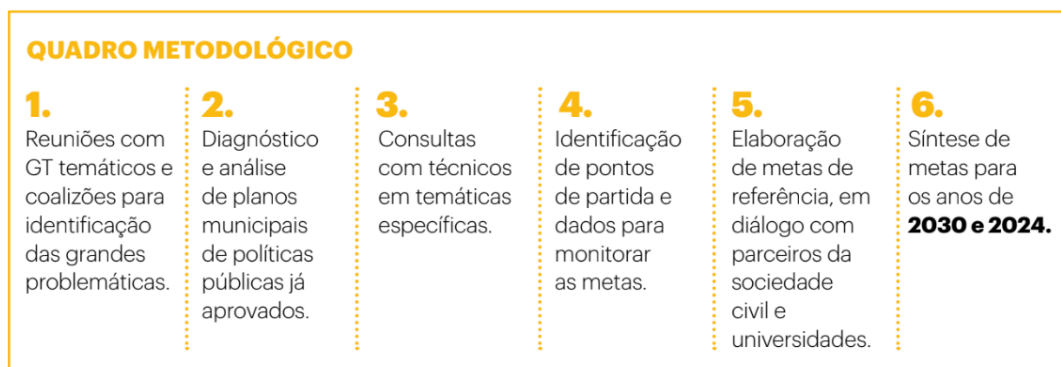


Imagem: Reprodução. Fonte: Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal

Cada uma delas foi apresentada dentro de seu respectivo eixo juntamente a seu “ponto de partida”, equivalente a indicadores de sua situação no atual momento e a fonte dos mesmos, além dos objetivos desejáveis de se alcançar até 2024 e depois até 2030.

Já o segundo documento do projeto, intitulado “(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades”, trata diretamente da questão orçamentária. Considerando que

As desigualdades socioespaciais são uma das marcas fundamentais do município de São Paulo. A cidade mais rica do Brasil é também uma das mais desiguais, com diversos indicadores demonstrando diferenças brutais na qualidade de vida de seus habitantes, a depender do CEP, da raça ou do gênero. (RNSP & FTS; 2020, p. 6)

As instituições responsáveis pelo material defendem que, para além das metas apresentadas no documento anterior, é imprescindível que haja uma “integração dos sistemas de planejamento urbano, setorial e orçamentário”, para que “as políticas públicas levem à melhoria da qualidade de vida nas regiões mais vulneráveis da cidade” (RNSP & FTS; 2020, p. 6). Os autores apontam como uma falha da gestão municipal a distribuição de recursos muitas vezes de maneira independente pelos órgãos, sem que haja alguma integração entre estes:

Nesse cenário, o território não aparece como articulador das ações, perdendo-se o potencial que a sinergia local teria de garantir melhores resultados. Isto é, investimentos de infraestrutura, novos equipamentos sociais e ampliação de serviços urbanos poderiam criar um reforço positivo entre si se fossem realizados de modo coordenado e planejado, mas acabam sendo mais custosos e menos efetivos justamente porque são feitos sem essa articulação. (RNSP & FTS; 2020, p. 7)

Ademais, reforçam que a distribuição do orçamento público tem potencial de atuação para superação não somente das desigualdades de caráter socioespacial, mas podem trazer resultados positivos também para mitigação dos efeitos das de gênero e raciais, uma vez que, como ilustram dados populacionais, a população negra concentra-se nas margens da cidade. O distrito do Jardim Ângela, que compõe a Subprefeitura de M'Boi Mirim, é trazido como modelo:

No Jardim Ângela, por exemplo, o percentual de população negra chega a 60%. Isso significa que, além de enfrentar o racismo e machismo cotidianos para obter uma fonte de renda digna, muitas mulheres negras que vivem em bairros periféricos enfrentam também longos deslocamentos diários, falta de vagas em creche, condições precárias de moradia e acompanhamento de saúde inadequado. Atacar os déficits de infraestrutura e de serviços públicos nesses territórios é também fornecer melhores condições para o empoderamento e a autonomia da população negra e feminina da cidade. (RNSP & FTS; 2020, p. 7)

Outro aspecto relevante destacado no estudo é o fato de que a cidade de São Paulo foi construída essencialmente pela mão-de-obra de pessoas vindas de outros estados e países. De fato, é muito comum nas periferias de São Paulo encontrar diversas famílias advindas especialmente dos estados da região nordeste do país. Sueli Gomes (2006, p. 151) aponta que “Os migrantes nordestinos residem nas periferias em razão dos preços baixos dos terrenos, em loteamentos clandestinos e em áreas de risco e insalubres, e nos conjuntos habitacionais”. Assim, a agenda do (Re)age SP reforça:

São essas as pessoas que construíram a riqueza da cidade. Porém, São Paulo não estava pronta para receber esses trabalhadores e essas trabalhadoras, que, na ausência de políticas públicas claras de habitação e desenvolvimento urbano, tomaram para si a tarefa de construir suas moradias em regiões distantes do centro e até então desocupadas. Esse processo de ocupação desordenada do território deu origem a bairros com infraestrutura urbana e social bastante precária, abandonados por décadas pelo poder público. (RNSP & FTS; 2020, p. 11)

Isso traz à gestão municipal “uma grande dívida com esses bairros” (RNSP & FTS; 2020, p. 11), principalmente quando aspectos dessa precariedade perduram por vários e vários anos como resultado de decisões político-governamentais que concentram recursos e serviços públicos em áreas nobres em detrimento das demais, ainda que a própria arrecadação financeira seja advinda majoritariamente das camadas mais baixas, como apresentado anteriormente neste trabalho.

Outro aspecto relevante mencionado é o fato de que, embora o orçamento das subprefeituras seja por si só regionalizado, ainda assim estes recursos são compostos

principalmente por obras de zeladoria “e muitas das subprefeituras com maior número de famílias em situação de vulnerabilidade não são as que mais recebem recursos de zeladoria”. Deste modo, “não parece haver uma intencionalidade clara de combate às desigualdades na definição dos orçamentos das subprefeituras” (RNSP & FTS; 2020, p. 12).

Todos estes elementos contextualizam e justificam a necessidade da proposição de orçamento melhor distribuído. E a partir de todo este embasamento, as instituições propõem então o “Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal”, com a seguinte caracterização:

O Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal é uma proposta para que cada subprefeitura da cidade de São Paulo receba investimentos e novos serviços públicos de acordo com as suas necessidades, invertendo as prioridades e direcionando mais recursos para os territórios mais vulneráveis. O índice visa estabelecer critérios técnicos para a distribuição territorial da despesa no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais. (RNSP & FTS; 2020, p. 3)

Para a construção deste índice, foram incorporadas três dimensões: infraestrutura urbana; vulnerabilidade social; e geografia e demografia; cada uma com seu respectivo peso e variáveis consideradas, conforme tabela abaixo:

Figura 12 - Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal - Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	PESO
Infraestrutura urbana Peso total: 60%	Acesso à coleta de esgoto	20%
	Prevê fator de desconto proporcional à extensão do território com presença de Operação Urbana Consorciada	20%
	Tempo de deslocamento casa-trabalho	20%
Vulnerabilidade social Peso total: 30%	Vulnerabilidade social (IPVS)	15%
	Mortes por causas externas (homicídios e acidentes)	15%
Geografia e demografia Peso total: 10%	Área da subprefeitura	5%
	População	5%

Fonte: elaboração própria.

Imagem: Reprodução. Fonte: Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal

Tal indicador é sugerido, então, para a divisão dos recursos municipais destinados a investimentos, além de considerar o aumento de despesas para expansão dos serviços públicos já existentes. De acordo com o cálculo realizado pelos proponentes acerca da aplicação deste índice sobre as subprefeituras, a de M'Boi Mirim deveria receber a maior parte de recursos de investimentos, seguida de Capela do Socorro e Campo Limpo. A proposta de implementação deste índice pela prefeitura de São Paulo foi colocada da seguinte forma:

O marco legal do planejamento orçamentário da cidade deve ser alterado de forma que cada Plano Plurianual estabeleça a vinculação da distribuição dos investimentos e a expansão dos serviços públicos nos territórios de acordo com a aplicação do índice. A prefeitura deverá prestar contas anualmente sobre o cumprimento dessa regra e o índice precisará ser recalculado a cada novo ciclo de planejamento. (RNSP & FTS; 2020, p. 5)

Assim, a proposta acompanha também a necessidade de disponibilização de dados para permitir sua avaliação e monitoramento, além de dever constar nos instrumentos obrigatórios de planejamento orçamentário - PPA, LDO e LOA e ser atualizada periodicamente.

Esta agenda de redistribuição territorial do orçamento público municipal proposta “chamou a atenção de técnicos da prefeitura, que convidaram a Fundação Tide Setubal para colaborar na criação de uma versão oficial para o índice, a qual seria incorporada no PPA 2022-2025” (ALMEIDA; MARIN, 2023, p. 103). Deste modo, tomando como referência o ciclo das políticas públicas, a incidência política das instituições desde a etapa de formação de agenda obteve êxito até que a proposta foi, de fato, incorporada no processo de tomada de decisão.

3. PPA 2022-2025: O caso da Cidade de São Paulo

A partir do Termo de Cooperação Técnica 01/2021, foi firmada então uma parceria entre a Secretaria do Governo Municipal de São Paulo e a Fundação Tide Setubal. Em notícia publicada no portal eletrônico da prefeitura ⁶, esta afirma que:

Por meio da parceria, a Prefeitura de São Paulo pretende intensificar o processo de regionalização das ações previstas e do orçamento público municipal, de modo a potencializar o enfrentamento às desigualdades territoriais, além de ampliar a transparência e incentivar a participação social em nível local. (SÃO PAULO, 2021)

Deste modo, representando então um enorme ganho aos munícipes e uma vitória em termo de *advocacy* de políticas públicas por parte da sociedade civil, mesmo que a proposta não tenha sido incorporada exatamente da forma como foi apresentada, esta já significou um avanço. Agora, serão apresentados quais foram os resultados concretos desta parceria dentro do planejamento governamental.

Durante o processo de cooperação entre os órgãos, o Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal proposto sofreu alterações. Conforme o Relatório Final de Avaliação do Acordo de Cooperação SGM/FTAS para elaboração do PPA 2022-2025 (FTS, 2023) as principais alterações realizadas sob acordo de ambos foram:

- Supressão do indicador “Tempo de deslocamento casa-trabalho” do eixo de infraestrutura urbana, devido à importância do sistema ferroviário, que não é de responsabilidade da PMSP, para a redução deste indicador em áreas mais periféricas da cidade;
- Uso dos dados do CadÚnico em substituição ao IPVS para apurar a vulnerabilidade social da população, devido à maior frequência de atualização desses dados em comparação aos do IPVS, que dependem do Censo do IBGE;
- Adoção do indicador “Taxa de empregos formais por habitante”, calculado anualmente pela RNSP no Mapa das Desigualdades com base em dados da RAIS.
- Redução do escopo de aplicação do índice, de todo o valor de investimento e expansão de custeio prevista para R\$5 bilhões. (FTS, 2023, p. 4)

⁶ “Prefeitura firma parceria com Fundação Tide Setúbal”, Prefeitura de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/noticias/?p=315568>>

Desta forma, o Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal proposto consolidou-se como Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal e passou a incorporar oficialmente o Plano Plurianual da Cidade de São Paulo, que será apresentado agora.

3.1 Aspectos gerais

Instituído pela Lei Municipal Nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021, o PPA 2022-2025 da cidade de São Paulo conta com 29 programas, divididos em seis eixos programáticos. No documento gerencial do PPA, cada um dos programas é apresentado com os seguintes aspectos:

- Breve caracterização;
- Vinculação à Agenda 2030;
- Objetivos;
- Previsão orçamentária;
- Vinculação ao Programa de Metas 21/24;
- Indicadores; e
- Órgãos orçamentários com recursos previstos.

A vinculação ao Programa de Metas - PdM e à Agenda 2030 - que comporta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas - ODS/ONU ⁷ faz parte de um dos objetivos apresentados pela prefeitura. De acordo com a gestão municipal, “a integração dos instrumentos de planejamento constitui alicerce para o delineamento estratégico necessário ao enfrentamento dos desafios governamentais” (SÃO PAULO, 2021, p. 17).

⁷ A Agenda 2030 é um guia para a comunidade internacional e um plano de ação para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. Trata-se de um guia para governos, sociedade, empresas e universidades, no espírito de uma parceria global que deve orientar as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro.

Em relação às projeções de despesas e receitas, o total estimado em despesas para o período de quatro anos foi equivalente a R\$337 bilhões. Quanto às receitas, foi realizada uma projeção com base em indicadores, pesquisas e legislações pertinentes, que chegou ao somatório de mais de R\$350 bilhões, distribuídos anualmente conforme a Figura 13:

Figura 13 - Projeção de receitas orçamentárias do Município de São Paulo para o período 2022-2025

2022	2023	2024	2025
R\$ 82.758.515.690,00	R\$ 85.382.240.283,00	R\$ 89.299.089.333,00	R\$ 93.255.751.102,00
TOTAL: R\$ 350.695.596.408,00			

Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo - Plano Plurianual 2022-2025/Documento Gerencial

O processo de elaboração do PPA 2022-2025 é apresentado em quatro tópicos: i) governança; ii) elaboração das propostas orçamentárias junto aos órgãos setoriais; iii) metodologia para seleção dos indicadores, objetivos e metas; e iv) ciclo participativo: audiências e ferramentas digitais.

Quanto à governança, os órgãos planejadores definidos como responsáveis pela elaboração do documento foram a Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias - SEPEP/SGM e a Secretaria da Fazenda - SF, em um processo que contou com a participação ativa de todas as demais secretarias através da instituição de Grupos de Planejamento Orçamentário. Nestes, as secretarias tiveram oficinas de formação para que pudessem realizar a inserção de informações de acordo com os moldes exigidos pelo PPA.

A elaboração das propostas orçamentárias “começou já em janeiro de 2021, com a publicação da Portaria Nº 18/2021, da Secretaria Municipal da Fazenda, que estabeleceu a criação dos Grupos de Planejamento, que deverão atuar durante todo o quadriênio.” (SÃO PAULO, 2021, p. 24). Estes grupos foram obrigatoriamente instituídos para os órgãos vinculados à gestão municipal, com o propósito

Não apenas coordenar a elaboração da proposta orçamentária do órgão e das entidades a ele vinculadas, mas também atuar como ponto focal de interlocução com a Secretaria da Fazenda, juntamente aos responsáveis pela articulação para o Programa de Metas 2021-2024, no que diz respeito ao monitoramento da execução das propostas orçamentárias e ao fornecimento de informações necessárias para o encaminhamento dos trabalhos de planejamento e execução do orçamento municipal. (SÃO PAULO, 2021, p. 24)

A Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município também tiveram seus grupos de planejamento. Convém mencionar que as duas etapas acima também tiveram participação do Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo (ObservaSampa), uma plataforma da prefeitura que apresenta indicadores de políticas públicas vinculadas ao município.

Na sequência, em relação à metodologia para seleção dos indicadores, objetivos e metas, foi reforçado como se tratou de um processo que “partiu da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SEPEP/SGM) e foi submetida aos Grupos de Planejamento, que puderam construir conjuntamente a estrutura de organização do PPA e sua vinculação às metas e objetivos do Programa de Metas” (SÃO PAULO, 2021, p. 26), comportando então todas as secretarias no planejamento e na vinculação entre PPA, PdM e Agenda 2030.

Acerca do processo participativo vinculado à elaboração do PPA, são apresentadas três metodologias utilizadas: audiências públicas; plataforma Participe +; e Orçamento Cidadão. Na tabela 9 segue sistematização das três experiências:

Tabela 9 - Metodologias de Participação Social no orçamento 2022-2025 da Prefeitura de São Paulo

Método participativo	Formato	Resultados
Audiências Públicas	Em razão da pandemia de Covid-19, foram realizadas de forma <i>online</i> e integrada através da plataforma Microsoft Teams.	Foram realizadas 37 audiências públicas, entre gerais, temáticas, regionais e uma audiência a convite da Câmara Municipal.
Participe +	No período de 8 de abril a 10 de maio, a população pôde encaminhar sugestões de propostas ao PdM e ao PPA escrito através desta plataforma de governo aberto <i>online</i> .	Foram cadastradas 1513 propostas pelos munícipes na plataforma.
Orçamento Cidadão	Vinculado ao PLOA, através da plataforma <i>online</i> intitulada Orçamento Cidadão os cidadãos fizeram suas sugestões para o orçamento de 2022.	A população submeteu 3.130 contribuições para cada uma das 32 Subprefeituras da Capital. Destas, 162 foram priorizadas pela prefeitura e incorporadas ao PLOA 2022.

Tabela: Elaboração própria; Fonte: Prefeitura de São Paulo - Plano Plurianual 2022-2025/Documento Gerencial

Acerca do Orçamento Cidadão ⁸, este é um processo interessante de participação social, que vale a pena ser consultado por cidadãos interessados na temática do orçamento participativo. O documento gerencial do PPA aponta que neste mecanismo

O processo é composto por duas etapas eleitorais e uma rodada de análise de viabilidade entre as Secretarias e órgãos municipais. Todas as 162 propostas priorizadas foram incorporadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 e serão monitoradas durante o período. O acompanhamento de cada proposta será publicado a cada quatro meses no Portal Participe+. (SÃO PAULO, 2021, p. 31)

Através do Relatório do Orçamento Cidadão – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2022, publicado em 2021 pela Secretaria Municipal da Fazenda, podemos visualizar quais foram os resultados de proposições nas subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo. Em M’Boi Mirim, 95 propostas foram enviadas e em Campo Limpo, 133. Destas, cada uma das duas subprefeituras teve cinco propostas eleitas para incorporação à LOA 2022. As dez propostas eleitas em ambas as subprefeituras estão apresentadas na Tabela 10.

Com esta seção acerca da participação social, é finalizado o capítulo sobre o processo de elaboração do PPA no documento gerencial.

⁸ Os resultados participativos do “Orçamento Cidadão” podem ser localizados na Plataforma Participe+ através do link: <<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>> . Acesso em 23 fev. 2024.

Tabela 10 - Propostas eleitas pelo Orçamento Cidadão - PLOA 2022 nas subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo

Título Proposta	Subprefeitura
Implantação do Parque Cabeceira do Cabore	Campo Limpo
Base de GCM ambiental na região do Distrito Vila Andrade	Campo Limpo
Implementação dos parques Horto do Ipê, Capadócia e Parque Itapaiuna	Campo Limpo
Construção de um Hospital no distrito do Campo Limpo/Capão Redondo	Campo Limpo
Verba para compra de terrenos e projetos de HIS	Campo Limpo
Saneamento básico e asfalto na região da Chácara Flórida	M'Boi Mirim
Construção de bibliotecas	M'Boi Mirim
Drenagem na Ponte antiga do Jd. Aracati	M'Boi Mirim
Ampliar a rede de sacolões municipais e o Programa de Combate ao desperdício	M'Boi Mirim
Criar um Centro de Iniciação Esportiva do Fundão	M'Boi Mirim

Tabela: Elaboração Própria; Fonte: Prefeitura de São Paulo.

3.2 Regionalização no PPA 2022-2025

Na sequência desta seção, o documento gerencial do PPA segue com capítulo intitulado “Novo Modelo de Regionalização”, onde é possível verificar os resultados da parceria entre a PMSP e a FTS. Além deste capítulo, o PPA 2022-2025 constou com um anexo específico sobre a pauta, intitulado: “Anexo V - Regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025”, onde é possível visualizar seu detalhamento. Aqui serão apresentadas informações que constam em ambos os documentos. De acordo com a prefeitura,

Para além da transparência das despesas do ponto de vista de sua regionalização, com a apresentação deste PPA, a Prefeitura de São Paulo busca ampliar a efetividade no combate às desigualdades territoriais, por meio da alocação estratégica de recursos nas regiões mais vulneráveis. (SÃO PAULO, 2021, p. 34)

Assim, a partir do desenvolvimento do “Índice de Distribuição Regional do Gasto Público” calculado por Subprefeitura da capital, foi definida uma porcentagem de valores a serem destinados a cada uma delas, de acordo com os territórios classificados como de

maiores vulnerabilidades. Assim, após atualização do índice sugerido anteriormente, este consolidou-se com as dimensões: vulnerabilidade social; infraestrutura urbana; e demografia, com as variáveis e pesos abaixo indicados:

Figura 14 - Componentes do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	PESO
Vulnerabilidade Social Peso total: 60%	Famílias inscritas no CadÚnico (ponderado por faixa de renda)	20%
	Taxa de empregos formais por habitante	20%
	Mortes por causas externas	20%
Infraestrutura urbana Peso total: 30%	Falta de acesso à coleta de esgoto	15%
	Domicílios em favelas	15%
Demografia	População	10%

Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo - Plano Plurianual 2022-2025/Documento Gerencial

A distribuição em reais do índice foi realizada a partir da referência de “R\$5 bilhões do valor previsto para investimentos e expansão real do custeio (aumento da rede de serviços públicos)” (SÃO PAULO, 2021, p. 35), sendo este valor considerado para o quadriênio. A partir do cálculo acima referenciado, a prefeitura chegou à conclusão de que

“(…) Os territórios das Subprefeituras de Capela do Socorro, M’Boi Mirim e Campo Limpo são os que concentram maior vulnerabilidade e que, portanto, devem receber fatias maiores dos novos gastos em investimentos e expansão de serviços. (SÃO PAULO, 2021, p. 36)

Deste modo, observa-se que a vulnerabilidade histórica apresentada nas subprefeituras de M’Boi Mirim e Campo Limpo segue persistente, mas neste contexto ganhou destaque dentro do planejamento municipal como territórios prioritários para recebimento de recursos. Conforme mostra a Figura 15, M’Boi Mirim obteve 7,06% de participação no índice, equivalente a destinação de R\$353 milhões de reais; e Campo Limpo, 6,16% de participação, equivalente a R\$308,2 milhões.

Figura 15 - Classificação das subprefeituras de São Paulo segundo distribuição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025

RANKING DAS SUBPREFEITURAS INDICANDO A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA O QUADRIÊNIO 2022-2025					
SUBPREFEITURA	PARTICIPAÇÃO NO ÍNDICE	DISTRIBUIÇÃO R\$ 5 BI (EM R\$ MI)	SUBPREFEITURA	PARTICIPAÇÃO NO ÍNDICE	DISTRIBUIÇÃO R\$ 5 BI (EM R\$ MI)
Capela do Socorro	7,08%	353,8	Casa Verde/Cachoeirinha	2,70%	134,8
M'Boi Mirim	7,06%	353,0	Perus	2,58%	128,9
Campo Limpo	6,16%	308,2	Butantã	2,50%	124,9
São Mateus	5,11%	255,7	Ermelino Matarazzo	2,10%	104,8
Itaquera	4,87%	243,4	Vila Prudente	1,83%	91,3
Cidade Ademar	4,83%	241,5	Sé	1,79%	89,7
Freguesia/Brasilândia	4,56%	228,1	Vila Maria/Vila Guilherme	1,67%	83,6
São Miguel	4,19%	209,5	Aricanduva/Formosa/Carrão	1,57%	78,7
Itaim Paulista	4,06%	203,2	Mooca	1,50%	75,1
Pirituba	3,77%	188,6	Jabaquara	1,50%	74,8
Parelheiros	3,74%	186,8	Santana/Tucuruvi	1,46%	73,0
Jaçanã/Tremembé	3,64%	181,9	Lapa	1,13%	56,4
Sapopemba	3,53%	176,5	Santo Amaro	0,94%	46,8
Guaianases	3,46%	173,0	Vila Mariana	0,86%	42,8
Penha	3,46%	172,8	Pinheiros	0,68%	34,0
Ipiranga	2,91%	145,7			
Cidade Tiradentes	2,78%	138,9			
			TOTAL	100%	5,000

Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Na Figura 16 é possível visualizar o índice de distribuição através do mapa da cidade, onde é perceptível que as subprefeituras localizadas nas margens do município são as que mais pontuam nas variáveis analisadas.

Figura 16 - Participação percentual das subprefeituras de São Paulo segundo distribuição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025

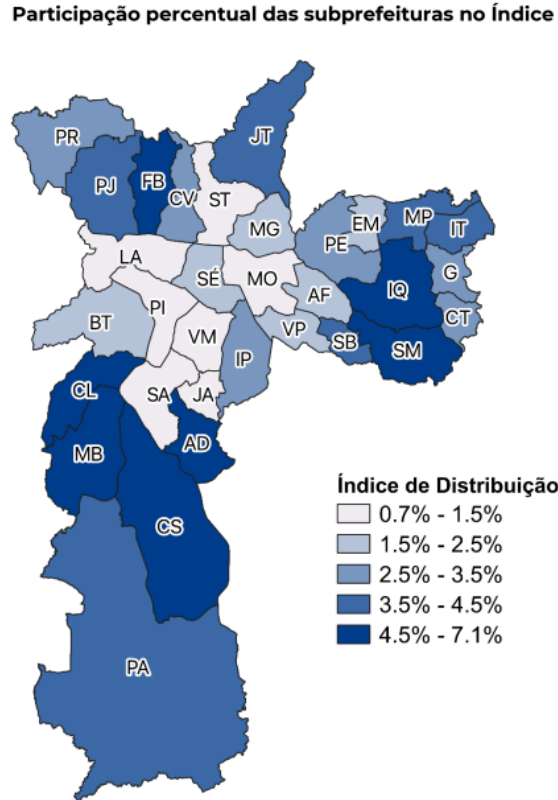


Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Importante mencionar que o índice não é estático, mas apresenta-se com uma proposta de atualização a partir dos dados que o compõem. Deste modo,

“Propõe-se que, para os exercícios de 2024 e 2025, a Prefeitura possa rever e atualizar a composição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, inclusive alterando seus componentes e respectivas ponderações, desde que mantidas as dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia.” (SÃO PAULO, 2021, p. 7)

Também deixam em aberto a possibilidade de inclusão de outras dimensões, caso considerem necessário para aprimoramento. Caso alguma dessas alterações ocorra, estas deverão constar pelo processo legal como anexos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias correspondentes. Em relação à prestação de contas, a prefeitura menciona que

“Para monitorar a execução das despesas aqui previstas, cada relatório anual de avaliação do PPA 2022-2025 trará uma apuração da execução regionalizada dos investimentos, a expansão real do custeio do exercício anterior e uma breve

avaliação do desempenho das Secretarias envolvidas na destinação de políticas públicas para as regiões mais vulneráveis. Espera-se, com isso, que o Município avance ainda mais na implementação de melhores respostas aos problemas públicos e crie um novo paradigma para a execução dos gastos no território”. (SÃO PAULO, 2021, p. 37)

Assim, cumprindo a prerrogativa de publicização das informações para monitoramento e avaliação, foram publicados dois relatórios referentes ao ano de 2022: “Relatório de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 - Etapa 2022”, no qual consta o “Anexo VI – Regionalização do Orçamento” e o “Índice de Distribuição Regional do Gasto Público - Resultados 2022”.

3.3 Índice de Distribuição Regional do Gasto Público - Resultados 2022

Nesta seção realizar-se-á a análise dos Resultados 2022 específicos do IDRGP. Importante frisar que, conforme a lei do PPA, os valores incorporados ao IDRGP não correspondem ao somatório total dos valores do PPA, mas sim à uma parcela específica destinada à sua distribuição, que havia sido orçada inicialmente em R\$5 bilhões. Desta forma, os resultados do montante que foi de fato destinado a esta frente são o objeto deste momento.

Nesta seção, serão utilizados termos referentes à execução orçamentária. A fim de facilitar a compreensão ao leitor, segue definição simples produzida pela própria Prefeitura de São Paulo:

Reserva: ato que separa os recursos para uma determinada dotação.

Empenho: ato emanado de autoridade que cria obrigação de pagamento.

Liquidação: direito adquirido pelo credor de receber por um determinado serviço realizado.

Pagamento: entrega de numerário ao credor por meio de cheque normativo, ordens de pagamento ou crédito em conta. (SÃO PAULO, 2023, p. 8)

De imediato, já menciona-se que o valor previsto foi superado. Havia expectativa de gastos de R\$1.250.000.000 por ano, mas só em 2022 o montante liquidado foi de R\$2.419.071.291,83. Embora nos próximos anos o valor possa ser menor, há a possibilidade do valor previsto para os quatro anos ser, na realidade, superado.

Em relação aos resultados do IDRGP no ano de 2022, foi possível observar que os valores estipulados no PPA variaram em todas as subprefeituras, algumas com execução

orçamentária acima e outras com execução orçamentária abaixo do previsto. Na figura 16 é possível visualizar os resultados para todas as 32 subprefeituras:

Figura 17 - Resultado do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal do PPA 2022-2025 por subprefeitura

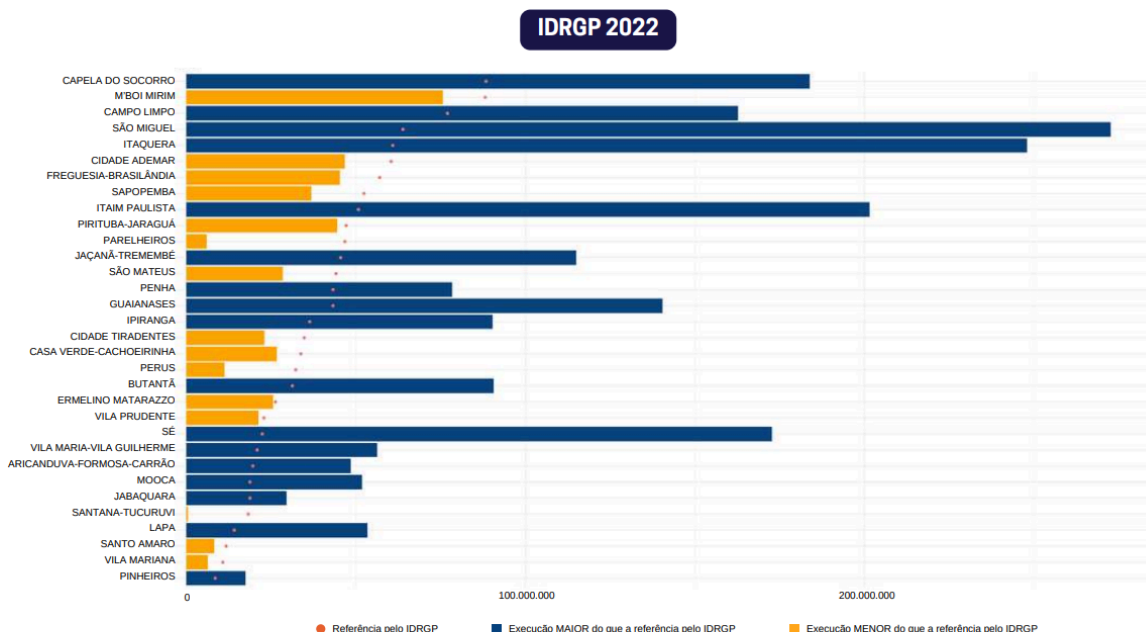


Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Na subprefeitura de M’Boi Mirim, foram executados R\$75.726.602,42. O valor representa 14% a menos do que o previsto. Já no caso da prefeitura de Campo Limpo, foram executados R\$162.656.915,65, equivalente a 111% a mais que o previsto. Embora pelo cálculo do índice M’Boi Mirim fosse a segunda subprefeitura como prioritária para recebimento de recursos, no primeiro ano de execução esta ocupou a 12ª posição em relação ao total de valor executado do maior para o menor; e Campo Limpo, que ocupava a 3ª posição, esteve na 6ª posição de execução.

Os valores de execução total do IDRGP em 2022 resultam da somatória de três componentes orçamentários: Monitoramento de Obras 2021-2024; Programa de Metas 2021-2024 Versão Final-Participativa e Orçamento Cidadão 2022. Na figura 17, tem-se como se deu a distribuição destes valores para o conjunto de toda a cidade de São Paulo:

Figura 18 - Componentes dos valores considerados para o IDRGP/PPA 2022-2025

Componente	Valor	%
Monitoramento de Obras 2021-2024	1.231.549.969	50.9
Programa de Meta 2021-2024 Versão Final-Participativa	1.185.324.098	49
Orçamento Cidadão 2022	2.197.225	0.1
Total	2.419.071.292	100

Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

A tabela abaixo especifica os valores para as subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, considerando a previsão do IDRGP e o que foi de fato executado por cada categoria. Sua elaboração se deu a partir da base de dados disponibilizada pela PMSP.

Tabela 11 - Valores liquidados e previstos do IDRGP 2022 - Subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo

Componente	Subprefeitura M'Boi Mirim	Subprefeitura Campo Limpo
Valor previsto quadriênio 2022-2025	R\$352.500.000,00	R\$308.000.000,00
Valor previsto por ano do quadriênio	R\$88.125.000,00	R\$77.000.000,00
Valor liquidado - Obras 2022	R\$30.271.980,28	R\$107.584.490,07
Valor liquidado - PdM 2022	R\$45.454.622,14	R\$55.072.425,58
Valor liquidado - OC 2022	0	0
Total Executado IDRGP 2022	R\$75.726.602,42	R\$162.656.915,65
Diferença executado-previsto	-R\$12.398.397,58	R\$85.656.915,65

Tabela: Elaboração Própria. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Monitoramento de Obras 2021-2024

A parcela correspondente ao monitoramento de obras diz respeito a um conjunto de 581 obras monitoradas pela Unidade de Entregas da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SEPEP/UE) que se enquadram nos critérios do IDRGP, ou seja, são as despesas identificadas como regionalizáveis “cuja localização represente um benefício específico fruível pela população da região” (SÃO PAULO, 2023).

Destas 581, apenas 329 apresentaram informações sobre a liquidação de valores. As obras estão classificadas em cinco tipos diferentes, conforme a figura 18:

Tabela 12 - Tipologias das obras considerados para o IDRGP/PPA 2022-2025

Tipo de Obra	Definição
Obra Nova	Construção de novo equipamento, obra ou espaço
Ampliação	Obra realizada em um espaço ou uma obra existente em que haja aumento por acréscimo de sua área total
Requalificação	Obra que dá uma nova função enquanto melhora o aspecto de um espaço ou edificação existente
Restauro	Intervenção para a preservação do valor histórico-cultural de um espaço ou uma obra existente
Manutenção	Atividade com o objetivo de manter um espaço ou uma obra existente em um estado adequado para que o mesmo possa realizar sua função.

Tabela: Reprodução/ Fonte: Prefeitura de São Paulo

Em relação às obras com valores liquidados na subprefeitura de Campo Limpo, têm-se 18, sendo que 17 delas correspondem a obras de manutenção e apenas uma é de implantação. A única obra nova é da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de São Paulo - SEME, referente ao CDC – Centro Desportivo Comunitário Parque Fernanda, operacionalizada a partir de emenda federal. Já as obras de manutenção, 16 são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB e uma da Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU. Ademais, apenas duas dentre as 18 não estão categorizadas como Obras Emergenciais pela SIURB. Segue abaixo o detalhamento da distribuição dos R\$107.584.490,07 liquidados pelo monitoramento de obras:

Tabela 13 - Descrição dos valores liquidados - Parcela de Obras/IDRGP 2022 na Subprefeitura de Campo Limpo

Secretaria	Obra/Intervenção	Tipo de obra/ intervenção	Valor Empenho Liquidado
SEME	CDC Parque Fernanda	Obra nova/Implantação	R\$ 3.056.770,44
SIURB	Recomposição das Margens do Córrego Diniz	Manutenção	R\$ 1.158.604,54
SIURB	Recomposição das Margens Córrego dos Brancos	Manutenção	R\$ 473.630,30
SIURB	Obras de Recuperação da Margem e Recomposição de Talude do Córrego Moenda	Manutenção	R\$ 8.097.872,68
SIURB	Obras de Construção de Talude na Rua Clodomiro de Oliveira - Morro da Lua	Manutenção	R\$ 11.782.134,31
SIURB	Obras de Contenção de Talude na Rua Alto de Vila Pirajussara - Córrego do Engenho	Manutenção	R\$ 5.542.696,77
SIURB	Obras de Contenção de Talude na Rua Clodomiro de Oliveira X Rua Chicó Nunes - Morro da Lua	Manutenção	R\$ 7.880.655,70
SIURB	Obras para Reconstrução de Passagem Viária Sobre o Córrego IPESP (Afluente do Rio Tremembé)	Manutenção	R\$ 1.420.438,07
SIURB	Obras para Recomposição da Margem do Córrego dos Brancos e Contenção de Talude no Trecho entre as Ruas Goixim e Professor Paulo Assis Ribeiro	Manutenção	R\$ 9.035.854,09
SIURB	Recomposição e Recuperação das Galerias na Rua do Símbolo , 143 – Jardim Ampliação	Manutenção	R\$ 3.635.081,58
SIURB	Recomposição das Margens do Córrego do Engenho	Manutenção	R\$ 6.964.524,91
SIURB	Contenção de Talude, Recomposição dos Dispositivos de Drenagem e Outros – Rua Maria Antonia Ladalardo	Manutenção	R\$ 4.774.354,83
SIURB	Contenção e Recuperação das Margens do Córrego Moenda	Manutenção	R\$ 11.773.497,52
SIURB	Recuperação e Recomposição da Margem do Córrego Pirajussara e Construção de Muro de Arrimo do CEU Campo Limpo	Manutenção	R\$ 10.292.562,61
SIURB	Obras para Reconstrução do Muro e Construção do Muro de Arrimo na EMEF José Olympio Pereira Filho, Localizada na Travessa Passareira, Altura do N° 228	Manutenção	R\$ 566.855,44
SIURB	Contratação Emergencial para Contenção de Talude, Recomposição dos Dispositivos de Drenagem e Recomposição do Pavimento na Rua Maria Antonia Ladalardo – Morumbi	Manutenção	R\$ 4.774.354,83

SIURB	Obras para Recomposição do Gabião e Contenção de Talude no Córrego Moenda, Altura da Rua Dr José Velasques Vargas – Jardim Comercial.	Manutenção	R\$ 11.241.172,54
SMSU	Obra de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva da Unidade - Inspeção Regional Campo Limpo*	Manutenção	R\$ 5.113.428,91
		Total Empenho Liquidado	R\$ 107.584.490,07
*Não está categorizada como Obras Emergenciais pela SIURB			

Tabela: Elaboração Própria/Fonte: Prefeitura de São Paulo

Já na subprefeitura de M'Boi Mirim, tem-se o total de seis obras na categoria analisada, sendo cinco de manutenção e uma obra nova/implementação. A única obra nova, assim como em Campo Limpo, é referente a um Centro de Desenvolvimento Desportivo - CDC e operacionalizada pela SEME. As demais obras de manutenção são também de responsabilidade da SIURB.

Tabela 14 - Descrição dos valores liquidados - Parcela de Obras/IDRGP 2022 na Subprefeitura de M'Boi Mirim

Secretaria	Obra/Intervenção	Tipo de obra/intervenção	Investimento total	Valor Empenho Liquidado
SEME	CDC Jardim Vera Cruz*	Obra nova/Implantação	R\$ 1.416.822,16	R\$ 8.349.534,74
SIURB	Recomposição dos taludes do Córrego Jardim Leticia	Manutenção	R\$ 8.294.555,97	R\$ 6.327.911,13
SIURB	Contratação de empresa para obra emergencial de recuperação da margem e recomposição dos taludes do córrego Jardim Leticia	Manutenção	R\$ 8.294.555,97	R\$ 3.570.066,43
SIURB	Obra em Área de Risco com Serviços de Drenagem de Águas Pluviais com Estabilização do Talude e Serviços Complementares	Manutenção	R\$ 9.817.898,70	R\$ 9.473.847,62
SIURB	Obras para Contenção de Talude Localizado na Estrada da Baronesa, Altura do Nº 281	Manutenção	R\$ 2.827.389,36	R\$ 1.275.310,18
SIURB	Contratação Emergencial para Intervenção, em Caráter Emergencial, para Realização de Obras para Contenção de Talude Localizado na Estrada da Baronesa,	Manutenção	R\$ 2.827.389,36	R\$ 1.275.310,18

	Altura do Nº 281			
			Total Empenho Liquidado	R\$ 30.271.980,28
*Não estão categorizadas como Obras Emergenciais pela SIURB				

Tabela: Elaboração Própria/Fonte: Prefeitura de São Paulo

Desta forma, observa-se que os valores referentes à parcela de obras do IDRGP que foram liquidadas nas duas subprefeituras foram majoritariamente executadas em obras de manutenção e de caráter emergencial, com uma única exceção em ambas em relação ao equipamento de transporte.

Programa de Metas 2021-2024 Versão Final-Participativa

No segundo componente contabilizado para a execução do IDRGP, tem-se o Programa de Metas. Foram consideradas como regionalizáveis para compor o índice 24 dentre as 86 metas consolidadas no documento oficial. Dos R\$55.072.425,58 liquidados na Subprefeitura de Campo Limpo referente ao PdM, onze serviços diferentes foram executados, conforme a Tabela 15:

Tabela 15 - Descrição dos valores liquidados - Parcela do PdM/IDRGP 2022 na Subprefeitura de Campo Limpo

Secretaria	Meta	Liquidação 2022	Entregas 2022	Unidade de medida
SMS	4 - Reformar e/ou reequipar 300 equipamentos de saúde no município.	R\$ 1.356.327,68	3	Equipamentos
SMS	7 - Implantar seis Centros da Dor.	R\$ 834.788,06	1	Serviços implantados
SMS	8 - Implantar seis novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).	R\$ 143.200,00	0	Serviços implantados
SEHAB	12 - Prover 49.000 moradias de interesse social.	R\$ 49.147.273,69	432	Unidades habitacionais
SEHAB	13 - Beneficiar 30.000 famílias com urbanização em assentamentos precários.	R\$ 583.340,70	60	Famílias beneficiadas
SEHAB	14 - Beneficiar 220.000 famílias com procedimentos de regularização fundiária.	R\$ 1.282.327,61	450	Famílias beneficiadas
SME	26 - Inaugurar 45 novas unidades escolares.	R\$ 394.968,31		
SME	27 - Ofertar cursos de idiomas para os estudantes da rede municipal em todos os CEUs.	R\$ 24.943,44	3	Serviços implantados

SMSUB	40 - Realizar a manutenção de 1.500.000 metros quadrados de calçadas.	R\$ 3.642,21	538	Metros quadrados
SMC e SME	53 - Implantar dez salas de cinema nos CEUs.	R\$ 1.000.000,00		
SVMA	62 - Implantar oito novos parques municipais.	R\$ 301.613,88		
Total Liquidado		R\$ 55.072.425,58		

Tabela: Elaboração Própria/Fonte: Prefeitura de São Paulo

Na área da saúde, o distrito teve, então, três entregas em relação à reforma e/ou reequipação de equipamentos de saúde, no entanto, não é especificado no relatório do PdM em quais unidades foram. Houve a implementação de um Centro de Dor Crônica - o Centro da Dor Parque Maria Helena e para a implementação de novos CAPS, houve a liquidação de recursos, mas ainda não a entrega de algum equipamento finalizado.

Em relação às políticas habitacionais, 432 unidades habitacionais de moradias de interesse social foram entregues; 60 famílias foram beneficiadas com a urbanização em assentamentos precários e 450 famílias foram beneficiadas com regularização fundiária. Não há detalhamento da localidade específica dentro do distrito no relatório.

A área de educação teve recursos liquidados para construção de novas unidades escolares. Segundo o relatório de execução do PdM 2022, havia então duas unidades em construção na subprefeitura de Campo Limpo. Ademais, houve três serviços de oferta de cursos de idiomas para estudantes de CEUs desta subprefeitura. Através da secretaria municipal de subprefeituras, 538 metros quadrados de calçadas tiveram serviços de manutenção.

Por meio de parceria entre as secretarias municipais de Educação e Cultura, foram destinados recursos para implementação de salas de cinema nos CEUs, mas ainda nenhuma foi de fato implementada. O relatório aponta, no entanto, que em 2022 os locais de implementação das salas foram definidos e em Campo Limpo a contemplação seria aos CEUs Paraisópolis e Guarapiranga. Para a implantação de novos parques municipais, o Parque Morumbi Sul consta no relatório com projeto em estágio avançado.

Na subprefeitura de M'Boi Mirim, a execução de R\$45.454.622,14 vinculada ao PdM distribuiu-se da seguinte forma:

Tabela 16 - Descrição dos valores liquidados - Parcela do PdM/IDRGP 2022 na Subprefeitura de M'Boi Mirim

Secretaria Responsável	Meta	Liquidação 2022	Entregas 2022	Unidade de medida
SMS	4 - Reformar e/ou reequipar 300 equipamentos de saúde no município.	R\$ 348.204,71	7	Equipamentos
SMS	8 - Implantar seis novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).	R\$ 6.342.628,93	2	Serviços implantados
SEHAB	13 - Beneficiar 30.000 famílias com urbanização em assentamentos precários.	R\$ 29.225.369,04	3006	Famílias beneficiadas
SEHAB	14 - Beneficiar 220.000 famílias com procedimentos de regularização fundiária.	R\$ 3.906.824,77	1371	Famílias beneficiadas
SME	26 - Inaugurar 45 novas unidades escolares.	R\$ 42.121,29		
SME	27 - Ofertar cursos de idiomas para os estudantes da rede municipal em todos os CEUs.	R\$ 2.467,81	1	Serviços implantados
SEME	28 - Implantar seis Polos Regionais Olímpicos e/ou de Esporte de Base nos equipamentos esportivos mantidos pela Prefeitura de São Paulo.	R\$ 4.514.648,84		
SMSUB	40 - Realizar a manutenção de 1.500.000 metros quadrados de calçadas.	R\$ 72.356,74	10688	Metros quadrados
SMC e SME	53 - Implantar dez salas de cinema nos CEUs.	R\$ 1.000.000,00		
Total Liquidado		R\$ 45.454.622,13		

Tabela: Elaboração Própria/Fonte: Prefeitura de São Paulo

M'Boi Mirim esteve entre as 10 subprefeituras com maior número de reforma e equipagem da saúde, embora novamente o relatório não especifique em quais equipamentos públicos se deu tal atividade. Quanto à implementação de CAPS, duas unidades foram inauguradas no território: CAPS Infanto-Juvenil III Jardim São Luiz; e CAPS Adulto III Jardim São Luiz.

No campo habitacional, 3006 famílias foram beneficiadas com urbanização em assentamentos precários e 1371 com a regularização fundiária. Novamente, o relatório não especifica em qual localidade.

Pela Secretaria de Educação, também houve oferta de cursos de idiomas vinculados aos CEUs e a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer liquidou recursos para implantação de Polo Regional Olímpico e/ou de Esporte de Base, embora em 2022 não tenha ocorrido a entrega. Da mesma forma, houve liquidação para salas de cinema em CEU, mas o serviço ainda não foi executado.

Desta forma, observa-se que o orçamento vinculado ao Programa de Metas apresenta maior variedade de serviços e secretarias responsáveis que o de obras, tendo obtido resultados consideráveis no primeiro ano do PPA. Ademais, o Relatório de Execução Anual 2022 do Programa de Metas traz um panorama interessante de todas as metas distribuídas na cidade, ainda que falte a especificidade de algumas informações. Ademais, em 2023 a PMSP lançou um Painel de Monitoramento Interativo ⁹, através do qual é possível visualizar o andamento da totalidade das metas - não somente as incorporadas ao IDRGP - na cidade, incluindo buscas por subprefeituras. Este é um mecanismo interessante para acompanhamento da gestão pública por parte da sociedade civil e que vale a pena ser consultado.

Orçamento Cidadão

Por fim, os valores do Orçamento Cidadão 2022 são considerados a partir de 43 propostas, dentre 85 que são monitoradas pela Secretaria da Fazenda. Das propostas apresentadas na Tabela 10. Das subprefeituras M'Boi Mirim e Campo Limpo constam seis dentro dos critérios do IDRGP.

Destas, duas propostas de Campo Limpo: “Verba para compra de terrenos e projetos de HIS”; e “Implementação dos parques Horto do Ipê, Capadócia e Parque Itapaiuna”; já constam como incorporadas ao PdM, assim como a “Criar um Centro de Iniciação Esportiva do Fundão”, de M'Boi Mirim, não constando então com liquidação de valores por este componente.

Já outras três propostas, todas de M'Boi Mirim, aparecem com status de implementação e justificativas por parte da prefeitura, ainda que sem valores liquidados:

⁹ A plataforma pode ser acessada através do link: <<https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>> . Acesso em 20 jan. 2024.

Tabela 17 - Status das propostas de Orçamento Cidadão no IDRGP 2022 - Subprefeitura de M'Boi Mirim

Título da Proposta	Secretaria	Status de Implementação - Final	Justificativa
Drenagem na Ponte antiga do Jd. Aracati	SIURB	Concluída Parcialmente	Foi realizada a vistoria e estudo interno, através dos quais se constatou não haver necessidade de intervenção na ponte (realização de furos). Deverá ser realizado reforço da drenagem existente nos encontros (captação através de bocas-de-lobo) e ajuste do pavimento. Por se tratar de obra de pequeno porte, de baixa complexidade, o processo foi encaminhado à subprefeitura para avaliação e parecer sobre as condições atuais das redes e sobre a possibilidade de realizarem as obras necessárias.
Construção de bibliotecas	SMC	Concluída	A caixa-estante para implementação do Espaço de Leitura já está pronta e em breve será instalada na Casa de Cultura.
Ampliar a rede de sacolões municipais e o Programa de Combate ao desperdício *	SMDET	Concluída	No mês de outubro/2022 houve a implementação de 3 feiras na região de M'Boi Mirim, contemplando a assistência a 2 entidades cadastradas junto ao Programa Municipal Banco de Alimentos. A montagem das feiras cabe às Subprefeituras, de modo que a SMDET somente atua por meio do POT. Temos 2 beneficiários do POT que trabalham nas feiras da localidade.
* Esta proposta constava com valor empenhado de R\$2.290.680,00 em 2022			

Tabela: Elaboração Própria/Fonte: Prefeitura de São Paulo

As informações acima permitem perceber que, embora os valores de liquidação do OC estejam zerados na Tabela 11, isto não significa que as propostas não foram consideradas no planejamento, mas sim que foram incorporadas de diferentes maneiras pelo planejamento governamental para que fossem de fato executadas.

3.4 Regionalização do Orçamento 2022 desvinculada do IDRGP

Além do relatório específico do IDRGP, conforme mencionado, o Relatório de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 - Etapa 2022, constou com um anexo específico de regionalização, desta vez vinculado à aplicabilidade das demais receitas e despesas que não aquelas vinculadas pelo índice analisado na seção anterior. Nesta seção será realizada uma breve análise deste anexo.

No início do documento, a PMSP menciona que “Os dados de 2022 revelam a evolução do processo de regionalização das despesas em São Paulo, embora ainda exista uma

quantidade significativa para o qual não foi possível identificar a dimensão regional” (SÃO PAULO, 2023, p. 3). Para identificação da regionalização dos gastos que se enquadram nesta categoria, é utilizado para a classificação das despesas por parte dos técnicos municipais o “Detalhamento da Ação - DA”, que deve ser preenchido no momento de emissão das Notas de Liquidação e Pagamento - NLP no processo de execução orçamentária. O DA apresenta a seguinte estrutura:

Figura 19 - Estrutura do Detalhamento da Ação - DA, da Prefeitura Municipal de São Paulo



Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

De início, é realizada a indicação acerca da natureza do gasto: se é possível ou não regionalizá-lo. Em seguida, indica-se a região - Norte, Sul, Leste, Oeste ou Centro - em alguns casos, o detalhamento pode esgotar-se aqui. No terceiro momento, indica-se a subprefeitura relacionada à execução da política pública. Quanto ao distrito, este não foi utilizado no orçamento de 2022. Ademais, “Há também o grupo das despesas não preenchidas, isto é, aquelas que não possuem um DA vinculado pois o órgão administrativo nem mesmo informou a possibilidade ou não de regionalização”. (SÃO PAULO, 2023, p. 10). Assim, tem-se as despesas preenchidas, que podem ser regionalizáveis ou não; e as não preenchidas, que consequentemente não são regionalizadas, ainda que o possam ser.

Em relação aos valores identificados em 2022, teve-se o total de gastos públicos liquidados no total de R\$87.151.822.389, sendo que deste valor R\$16.220.811.040 não teve o preenchimento do DA realizado pela unidade orçamentária responsável, “o que resultou em um desconhecimento sobre a destinação do gasto no território”. (SÃO PAULO, 2023, p. 13). Dos valores que tiveram o DA preenchido, a maior parte foi categorizada como “não regionalizável”, e das que foram 66% atingiram o nível de subprefeitura e 34% o de região.

Na figura 20, é possível visualizar o detalhamento deste conjunto de valores e suas respectivas porcentagens:

Figura 20 - Despesas de 2022 Liquidadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, conforme preenchimento do Detalhamento de Ação - DA

Descrição das Despesas 2022			Total	
Liquidadas ¹	Não preenchidas		R\$ 16.220.811.040	
	Preenchidas	Não regionalizáveis		R\$ 47.329.233.865
		Regionalizáveis	DA Região ²	R\$ 8.012.942.746
			DA Subprefeitura	R\$ 15.588.834.738

¹Despesas relativas ao exercício de 2022 e liquidadas entre 2022 e 2023 (restos a pagar). ²Soma das despesas cadastradas ao nível de região e das despesas da Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS's).

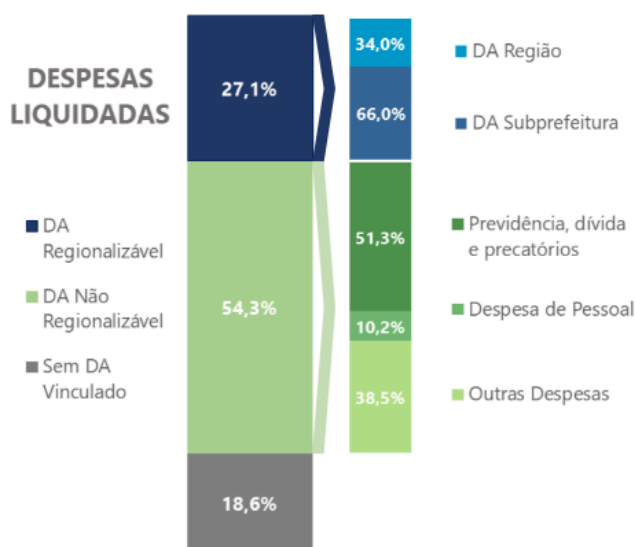


Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Assim, mostra-se como desafio a ser superado pela gestão municipal o preenchimento do detalhamento por parte de todas as unidades orçamentárias, de modo a permitir ter maior clareza da totalidade da informação orçamentária. Ainda que tenha havido, então, uma vacância de 18,6% da informação, a prefeitura preocupou-se em georreferenciar os dados que foram efetivamente regionalizados, permitindo uma visualização da destinação dos recursos por regiões, secretarias-fim e subprefeitura. Segue-se, então, os dados disponibilizados para as subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo.

Na subprefeitura de M'Boi Mirim, a maior parte dos gastos destinados e identificados foram pelas secretarias de Urbanismo, seguidas das de Habitação e Assistência Social.

Embora estes sejam fatores positivos que coincidam com problemas históricos do território e expostos no Capítulo 1, os dados também mostram que Transporte, Segurança

Pública e Desporto e Lazer foram as áreas com menores destinações de recursos, o que revela uma problemática, uma vez que são pautas extremamente importantes para esta subprefeitura que comporta altos índices de homicídios em relação a outras da capital, e que no distrito do Jd. Ângela não há acesso a nenhuma estação de trem ou metrô.

Figura 21 - Regionalização do Orçamento 2022 da PMSP na Subprefeitura de M'Boi Mirim

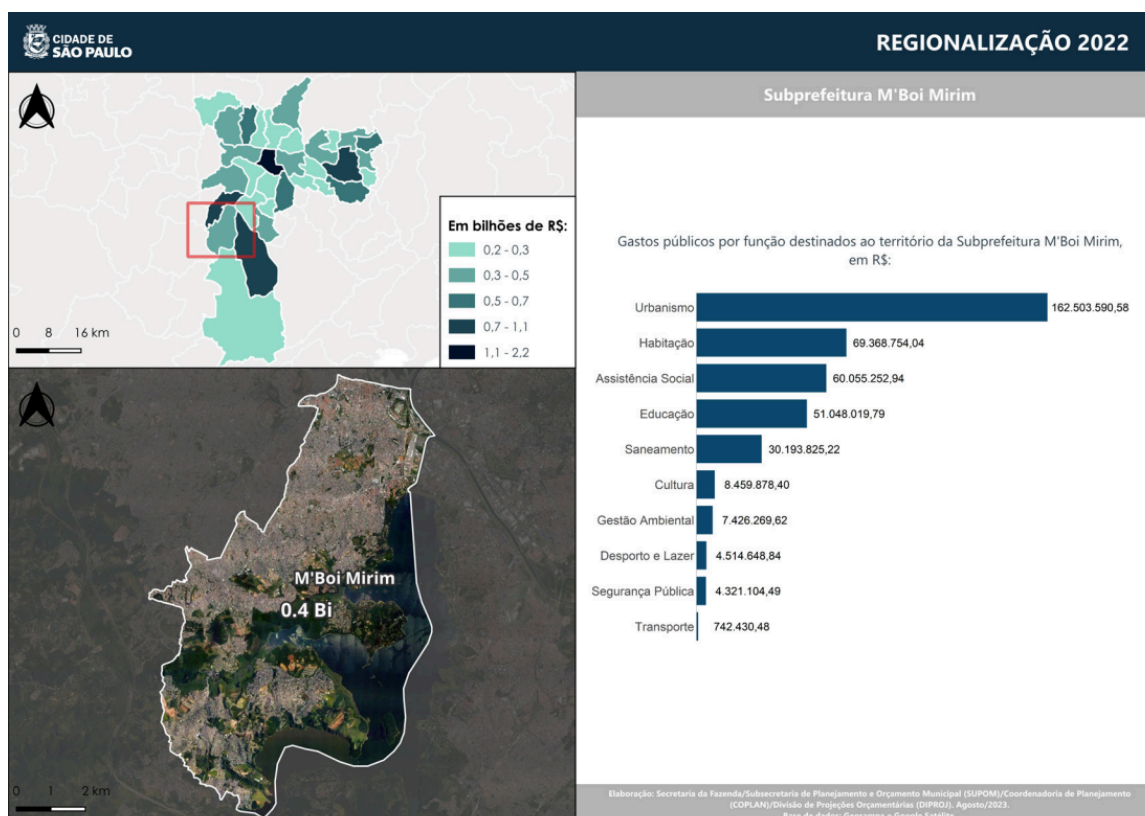


Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Na subprefeitura de Campo Limpo, destaca-se a maior parcela de recursos regionalizáveis e identificados pela Secretaria de Educação, em uma grande discrepância de valores em relação ao destinado pela mesma pasta à M'Boi Mirim e também em relação às pastas que se seguem, sendo Urbanismo e Saneamento, respectivamente, a segunda e terceira com maior destinação. Com os três piores alocações, estão Trabalho, Desporto e Lazer e Transporte. Chama a atenção a baixa destinação de recursos à questão de esporte e lazer em ambas as subprefeituras, uma vez que ambas concentram altos números tanto de crianças e jovens quanto de índices de violência, e sabe-se que o acesso à equipamentos esportivos é uma importante ferramenta de inclusão social que deveria ser melhor incorporada nestes territórios.

Figura 22 - Regionalização do Orçamento 2022 da PMSP na Subprefeitura de Campo Limpo

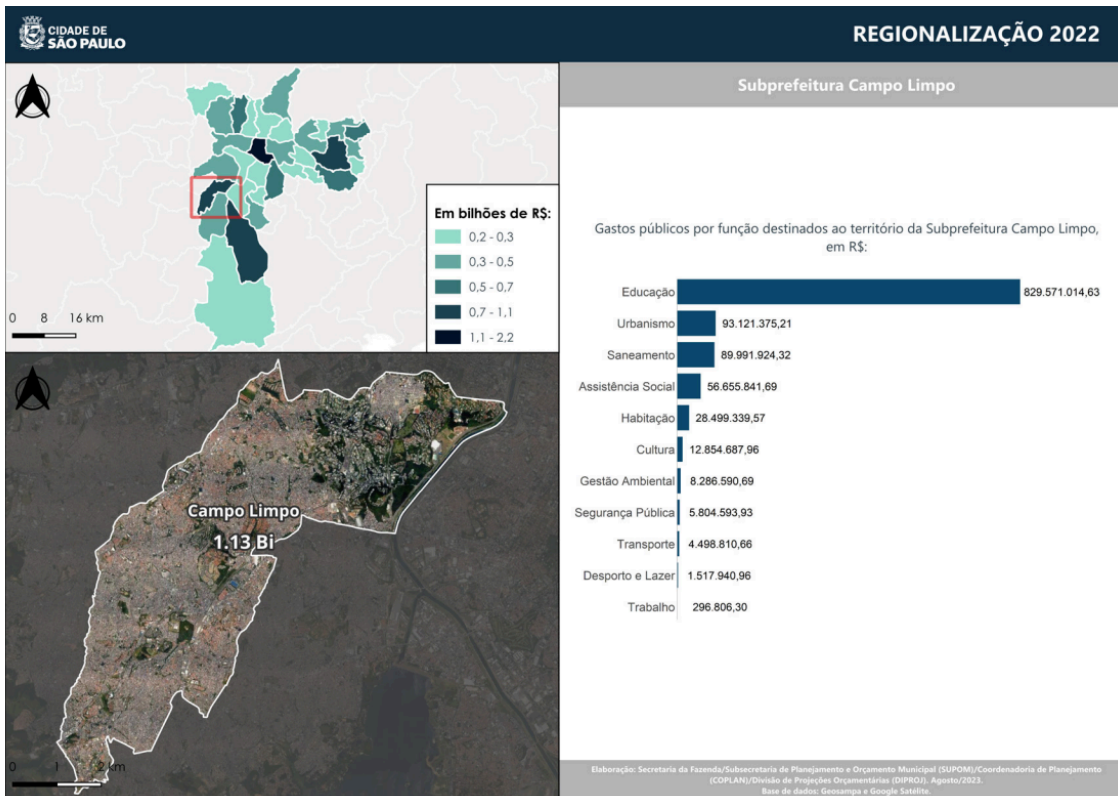


Imagem: Reprodução. Fonte: Prefeitura de São Paulo

Para uma análise mais precisa acerca da destinação de recursos por parte das secretarias, seria necessário uma investigação de relatórios de execução orçamentária para cada uma delas, identificando em quais serviços estão alocados os recursos e com análises específicas e pertinentes a cada uma das temáticas, o que não cabe no escopo deste trabalho.

Deste modo, finaliza-se esta seção apenas com os panoramas gerais, mas que já representam um tipo importante no avanço da disponibilidade de informações orçamentárias georreferenciadas na cidade de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste trabalho permitiu analisar um fenômeno recente e de extrema importância na busca pela reversão de persistentes quadros de vulnerabilidades nas cidades brasileiras. Embora conste na própria Constituição Federal do país o princípio da redução de desigualdades, na realidade este não é operacionalizado, mas pelo contrário, as desigualdades são, por via de regra e não exceção, potencializadas através da atuação de governos locais através da distribuição de recursos públicos de maneira a não considerar esta problemática.

Neste sentido, a recente experiência da cidade de São Paulo, que incorporou em seus instrumentos de planejamento o elemento da regionalização do orçamento público, pode tornar-se modelo e referência aos demais municípios, embora ainda sejam necessários aprimoramentos ao seu modelo. Atualmente, a parcela de orçamento destinada às subprefeituras com base em critério territorial corresponde a um valor ínfimo em relação ao total do orçamento da cidade: seria mais interessante que todas as secretarias que operam políticas públicas a nível de rua tivessem o índice de distribuição do gasto público incorporado à suas ações, respeitando eventuais limitações mas este passando a ser o método principal e não excepcional de atuação.

Com a análise de resultados da aplicação do índice de distribuição regional em 2022, pontua-se que não basta apenas a destinação de recursos, mas é necessário que estes tenham sua execução atrelada a obras importantes e que causem, de fato, impactos mais positivos face aos problemas locais que necessitam de intervenção. Neste sentido, as propostas incluídas por meio do Orçamento Cidadão é um elemento interessante e que precisa ser potencializado. Ações presenciais, em contextos sanitários que as tornem possíveis, e melhor distribuídas entre os bairros de cada distrito podem ser potencializadoras da identificação de problemas e recebimento de sugestões que dialoguem de fato com as problemáticas locais.

Considerada a importância dos dados utilizados na elaboração do índice, visto que indicadores, além da participação social, são elementos fundamentais para a elaboração de políticas públicas, mostra-se positiva a preocupação da Prefeitura Municipal de São Paulo em promover atualização periódica dos dados. Neste âmbito, a demora na realização da última edição do Censo Demográfico do IBGE revelou-se prejudicial inclusive para a aplicabilidade do índice, uma vez que este considerou nas dimensões de demografia e de infraestrutura urbana dados do Censo de 2010, assim como outros dados apresentados neste trabalho, por ser a última informação em nível de confiabilidade de Censo disponível, mas que não necessariamente retrata o cenário atual.

Ademais, todos os estudos realizados acerca da temática do orçamento regionalizado convergem para a importância da disponibilidade de dados por parte das gestões municipais. Neste sentido, iniciativas de Governo Aberto e o fomento à transparência ativa por parte dos governos locais é de extrema importância para permitir que sejam localizadas informações acerca da localização dos orçamentos e propostas melhorias para a adequação regional destes.

A análise de como se deu a aplicabilidade do PPA 2022-205 em duas subprefeituras selecionadas só foi possível porque a Prefeitura de São Paulo disponibiliza amplamente bases de dados, painéis interativos, relatórios consolidados e diversos materiais que permitem que análises como essas possam ser realizadas por quaisquer cidadãos que tenham interesse e condições de fazê-lo. Isto significa que a cidade é uma referência de transparência ativa que deve ter seu modelo replicado em demais municípios para que a população possa obter mais ganhos no que tange à participação social.

Em relação ao caso de sucesso de incidência política por parte das instituições que apresentaram a pauta da redistribuição territorial do gasto público e obtiveram êxito, convém mencionar que existem diversas organizações sociais em territórios periféricos que atuam há vários anos em lutas por melhores destinações de recursos onde residem e nem sempre são recebidas amigavelmente pelo poder público, o que gera algum tipo de questionamento e possível investigação futura de quais elementos foram determinantes para que sua atuação de *advocacy* fosse tão bem sucedida em um tempo relativamente pequeno.

Esta análise exploratória permitiu identificar o impacto de apenas um ano de implementação do PPA que dispõe de um período de quatro anos. A gestão pública tem processos que podem ser morosos, e este período de doze meses permite apenas uma análise preliminar de resultados, sendo interessante a realização de um acompanhamento ano a ano e ao final do quadriênio, a fim de ser possível chegar a um resultado mais concreto com a visão do todo. Ainda assim, a análise do primeiro ano também traz consigo um aspecto importante, pois o processo de avaliação e monitoramento deve ser composto por etapas constantes de acompanhamento de resultados, a fim de que se permitam ajustes durante sua implementação.

Por fim, em relação aos territórios das subprefeituras de M'Boi Mirim e Campo Limpo, espera-se que este material possa ser útil à diversas organizações sociais que atuam no território, como a Sociedade Santos Mártires, o Fórum em Defesa da Vida, o Bloco do Hercu, a Rede Ubuntu de Educação Popular, o Centro São José, o Fórum de Pesquisadores M'Boi Mirim Campo Limpo, o Centro de Educação Popular e Direitos Humanos Campo Limpo, o movimento S.O.S. Transportes M'Boi Mirim e tantos outros grupos e pessoas que incorporam à sua vida uma luta por melhores condições de vida e garantia de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mariana; MARIN, Pedro e WISSENBACH, Tomás. Rede. **(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades**. 2020. Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuicao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para-virar-o-jogo-das-desigualdades/#boletim-modal>>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017.

FERNANDES, Daniela. **4 dados que mostram por que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório**. BBC News Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>>

GODOY, Samuel; MARIN, Pedro e SATIRO, Vivian e. **Regionalizar o orçamento para diminuir desigualdades**. Nexo Jornal, 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Regionalizar-o-or%C3%A7amento-para-diminuir-desigualdades>>

MARIN, Pedro. **Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte**. 2019. Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2988.pdf>

MARIN, Pedro. **Orçamento público e combate às desigualdades nas cidades**. Nexo Jornal, 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/glossario/Or%C3%A7amento-p%C3%ABblico-e-combate-%C3%A0s-desigualdades-nas-cidades>>

MARIN, Pedro e ALMEIDA, Mariana. **Orçamento Regionalizado como Ferramenta de Combate às Desigualdades Socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo**. IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11827/1/BAPI_34_Web.pdf>

WISSENBACH, Tomás. **A dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras.** 2019, Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2983.pdf>

WISSENBACH, Tomás. **Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017.** 2019, Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio_gasto_publico_final.pdf>

WISSENBACH, Tomás. **Indicador de regionalização do orçamento municipal.** 2019, Fundação Tide Setubal. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/indicador-de-regionalizacao-do-orcamento-municipal/>>

WISSENBACH, Tomás. **Regionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas.** 2021. Revista Simetria. Disponível em: <<https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/3/1>>

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. **Plano Plurianual 2022-2025: Anexo V – regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025.** São Paulo: Cidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/07-PPA_Anexo5_28set2021.pdf>

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. **Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo.** 2004. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/ckeditor/Mapa_da_Vulnerabilidade_social_da_pop_da_cidade_de_Sao_Paulo_2004.pdf> Acesso em 12 fev. 2024

OLIVEIRA, João Maria de. **Nota Técnica nº 1/2023: Reforma Tributária.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/07/230706_cc_60_nota_01_reforma_tributaria.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002.** Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Participação e Parceria. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Mapa das Subprefeituras**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/mapa/index.php?p=250449>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ABC Pública. **E-participação e deliberação comum: análise das plataformas Decide Madrid e Decidim Barcelona**. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/biblioteca/e-participacao-e-deliberacao-comum-analise-das-plataformas-decide-madride-decidim-barcelona/>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Fundação Tide Setubal. **Relatório Final - Acordo de Cooperação Técnica**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/Relatorio_final___Acordo_de_Cooperacao_tecnica.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório Orçamento Cidadão - Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022**. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022/Relat%C3%B3rio%20Or%C3%A7amento%20Cidad%C3%A3o%20PLOA.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Câmara Municipal de São Paulo. **Lei Orgânica do Município**. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Centro de Estudos da Metrópole. **Mapa da Vulnerabilidade Social**. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/downloads-de-dados/mapa-da-vulnerabilidade-social>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). "**Favelas e Comunidades Urbanas 2024. Notas metodológicas n. 01 Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas**" (PDF). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

GOMES, Sueli de Castro. **Uma inserção dos migrantes nordestinos em São Paulo: o comércio de retalhos**. Imaginario, São Paulo, v. 12, n. 13, p. 143-169, dez. 2006. Disponível em

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-666X2006000200007&lng=pt&nr=iso>. acessos em 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Lei nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre as normas para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2022, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17729-de-28-de-dezembro-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20normas%20para,2021%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Portaria SF nº 18, de 29 de janeiro de 2021**. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-fazenda-sf-18-de-29-de-janeiro-de-2021#:~:text=Institui%20o%20Grupo%20de%20Planejamento,de%202022%20previstas%20no%20Art>. Acesso em: 23 fev. 2024.

GitHub. **Repositório do projeto "IDRGP 2022"**. Disponível em: https://github.com/sepep-pmsp/idrqp_2022/tree/main. Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 – Etapa 2022**. Disponível em: [https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/19-Relat%C3%B3rio%20de%20Monitoramento%20do%20Plano%20Plurianual%20\(PPA\)%202022-2025%20%E2%80%93%20Etapa%202022%20\(2\).pdf](https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/19-Relat%C3%B3rio%20de%20Monitoramento%20do%20Plano%20Plurianual%20(PPA)%202022-2025%20%E2%80%93%20Etapa%202022%20(2).pdf). Acesso em: 23 fev. 2024.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. São Paulo: Alínea, 2020;

GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e Cidadania**. São Paulo: Livraria da Física, 2012;

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Plurianual (PPA): Documento Gerencial**. 2022. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/Documentos/ppa/ppa-exposi%C3%A7%C3%A3o-de-motivos-rev-02-06-2022.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) 2022. 2023**. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/IDRGP2022.pdf>.

Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Anexo VI - Regionalização do Orçamento Público. Relatório de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 – Etapa 2022**. 2023. Disponível em: [https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/25-Anexo%20VI%20-%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABAblico%20\(2\).pdf](https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/25-Anexo%20VI%20-%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABAblico%20(2).pdf).

Acesso em: 23 fev. 2024.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório de Execução Anual do Programa de Metas 2022**. 2023. Disponível em: <https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/RelatorioExecucaoAnual2022.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

Rede Nossa São Paulo. **Mapa da Desigualdade 2023**. Disponível em: <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo/> Acesso em: 20. jan. 2024

Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo: **Sujeitos, frutos e percursos - Projeto Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas**, 2016. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/formacao-justica-restaurativa-sujeitos-frutos-percursos_2013-2016-1.pdf Acesso em 16. jan. 2023

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. 1993. Editora Ática S.A.