



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

Fundação
Tide
Setubal





Criada em 2006, a Fundação Tide Setubal é uma organização não governamental, de origem familiar, que atua com a missão de 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.

www.fundacaotidesetubal.org.br

Presidente do Conselho Curador: Maria Alice Setubal
Conselho Curador: Jailson de Souza e Silva, José Luiz Egydio Setubal, Olavo Egydio Setubal Júnior, Rosemarie Teresa Nugent Setubal, Sueli Carneiro, Tide Setubal Souza e Silva Nogueira
Conselho Consultivo: Haroldo Torres e Mauricio Ernica
Superintendente: Paula Giuliano Galeano
Coordenação de Ação Macropolítica: Handemba Mutana Poli dos Santos
Coordenação de Comunicação: Fernanda Nobre
Coordenação de Conhecimento: Fábio Tsunoda
Coordenação de Territórios: Wagner Luciano Silva (Guiné)
Coordenação de Administrativo Institucional: Mirene Rodrigues São José

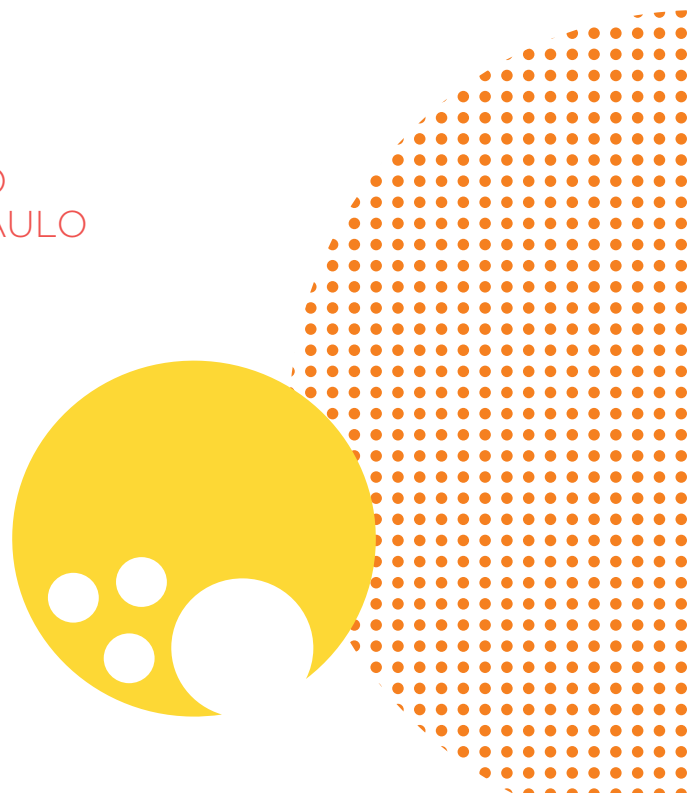
GASTO PÚBLICO NO TERRITÓRIO E O TERRITÓRIO DO GASTO NA POLÍTICA PÚBLICA

**UM ESTUDO SOBRE A TERRITORIALIZAÇÃO
DO GASTO PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO
2014-2017**

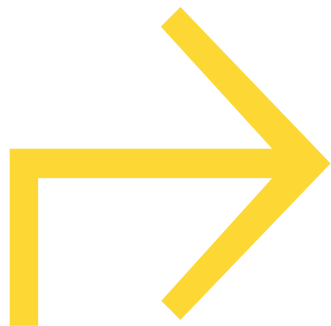
Autor do estudo: Tomás Wissenbach, geógrafo, mestre em Geografia Humana, doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getulio Vargas (FGV-SP)

Projeto gráfico: Naru Design

Revisão: Lupa Texto



APRESENTAÇÃO



FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, GASTOS PÚBLICOS E O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

O estudo “Gasto Público no Território e Território do Gasto na Política Pública” faz parte do novo ciclo de atuação da Fundação Tide Setubal, que, após dez anos na zona leste de São Paulo, definiu em 2017 novas diretrizes e redesenhou sua missão para 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.

De acordo com a Organização das Nações Unidas, São Paulo é uma das 50 cidades mais desiguais do mundo. Apesar da evidente insustentabilidade do modelo de urbanização que separa o centro e a periferia da cidade e que amplia as desigualdades em seus diferentes aspectos, ainda é possível perceber uma relativa concentração de recursos e serviços públicos e privados nas áreas centrais. Uma distribuição desses recursos que considere parâmetros de justiça social ainda está longe de ser colocada em prática.

Para agir nesse contexto complexo e que exige ações multissetoriais, a Fundação Tide Setubal circunscreveu sua missão em três eixos: territórios, conhecimento e ação macropolítica. O eixo territórios tem como propósito impulsionar o desenvolvimento de territórios concentradores de pobreza, promovendo o fortalecimento de agentes locais, valorizando e potencializando seus saberes, embasado na construção conjunta. Já no eixo conhecimento, as ações estão centradas em produzir, sistematizar e difundir conhecimento com vista a ampliar a capacidade da Fundação e de outros agentes para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais nas grandes cidades.

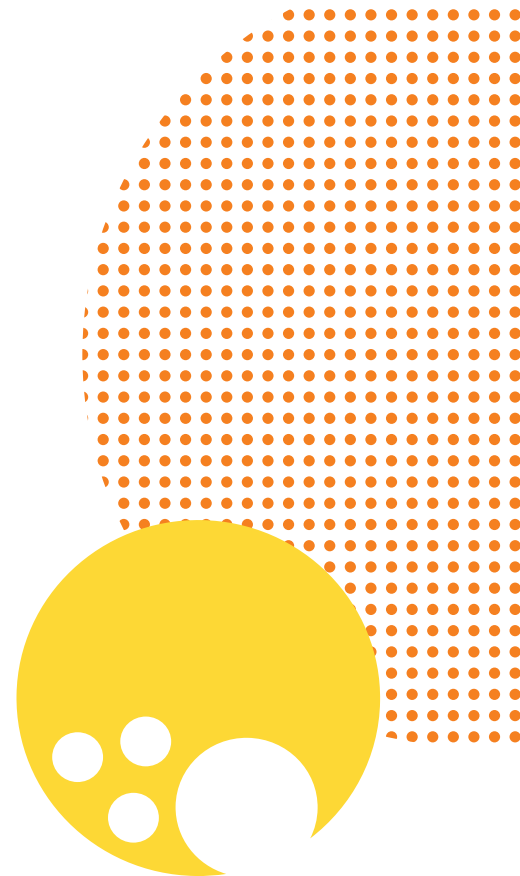
No eixo de ação macropolítica, as demandas e experiências territoriais se conectam à produção do conhecimento para, assim, realizar mobilizações e articulações capazes de influenciar a formulação e a execução de políticas públicas, órgãos de fisca-

lização, agentes do Executivo e do Legislativo, bem com outros agentes da sociedade civil e do mercado, para que as desigualdades territoriais sejam objeto de ações efetivas de iniciativas da sociedade e de políticas públicas.

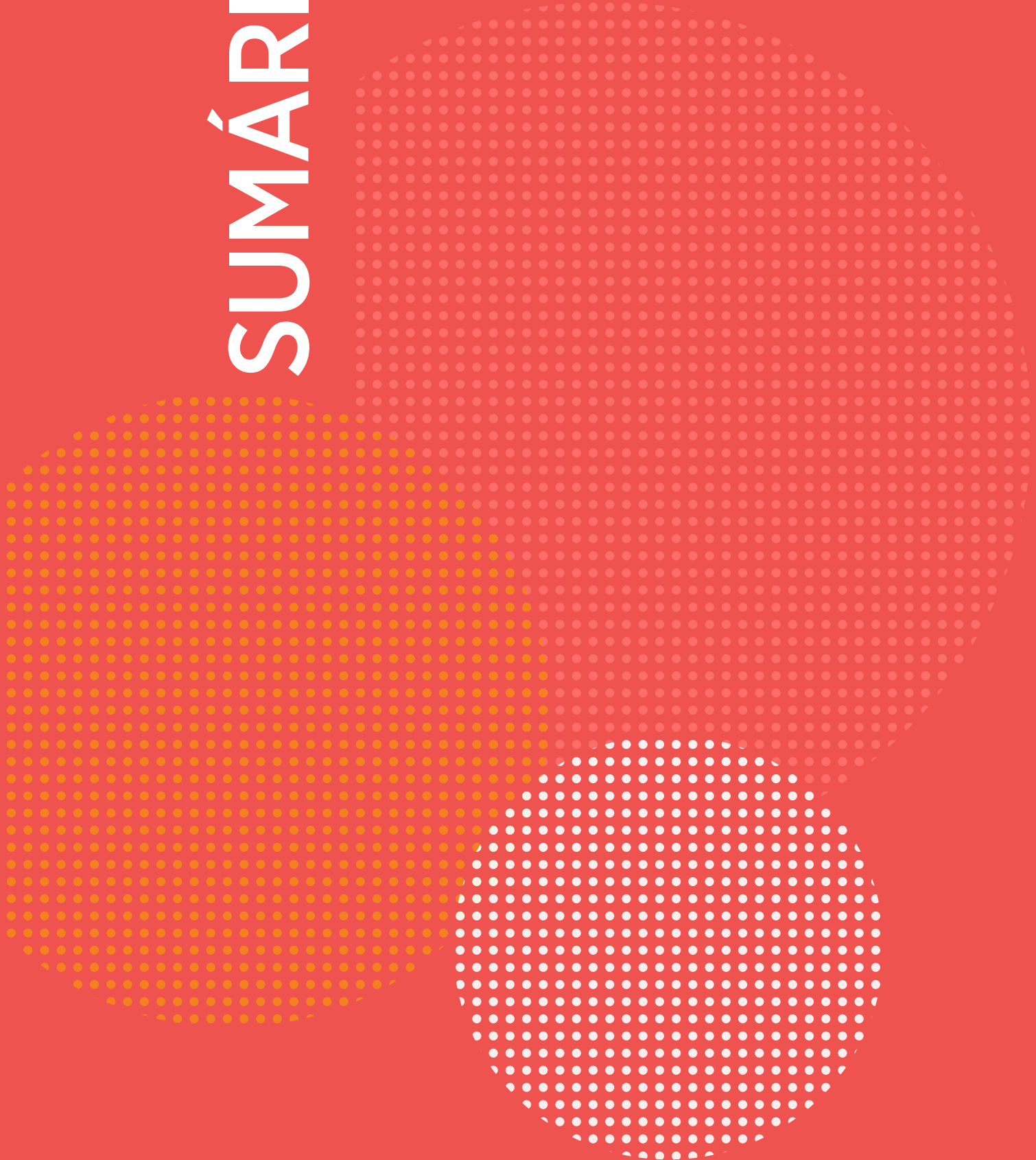
Uma das principais causas das desigualdades entre os territórios é a má distribuição de recursos públicos, que não são alocados de forma a reduzir as desigualdades socioespaciais. Somadas a isso, a cultura de pouca participação política, para além do voto, e subutilização de mecanismo de participação social por parte do poder público são fatores que contribuem para a manutenção desse problema.

No âmbito dessa discussão, o presente trabalho, realizado por Tomás Wissenbach, a partir de um edital de pesquisa promovido pela Fundação Tide Setubal, colocou como questão central elaborar um retrato relativo à produção de informação sobre a territorialização do gasto público na cidade. Tratou-se, essencialmente, de compreender o processo de execução orçamentária no que diz respeito à geração de informações referenciadas geograficamente, identificando o percentual do gasto público que é efetivamente realizado e considerando um enfoque nas secretarias-fim, isto é, aquelas que realizam investimentos ou prestam serviços diretos à população e que são, portanto, essenciais ao seu bem-estar. Em síntese, o estudo ilustra, sob a perspectiva orçamentária entre 2014 e 2017, a ausência de informações sobre a localização dos gastos públicos na cidade de São Paulo.

A partir da publicação e da divulgação dessas informações, a Fundação Tide Setubal pretende promover a união de esforços, de vozes e de representantes de diferentes setores e a reflexão sobre a importância e o papel do orçamento territorializado no município de São Paulo, fazendo valer essa ferramenta fundamental para a participação, a transparência e a democracia e para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

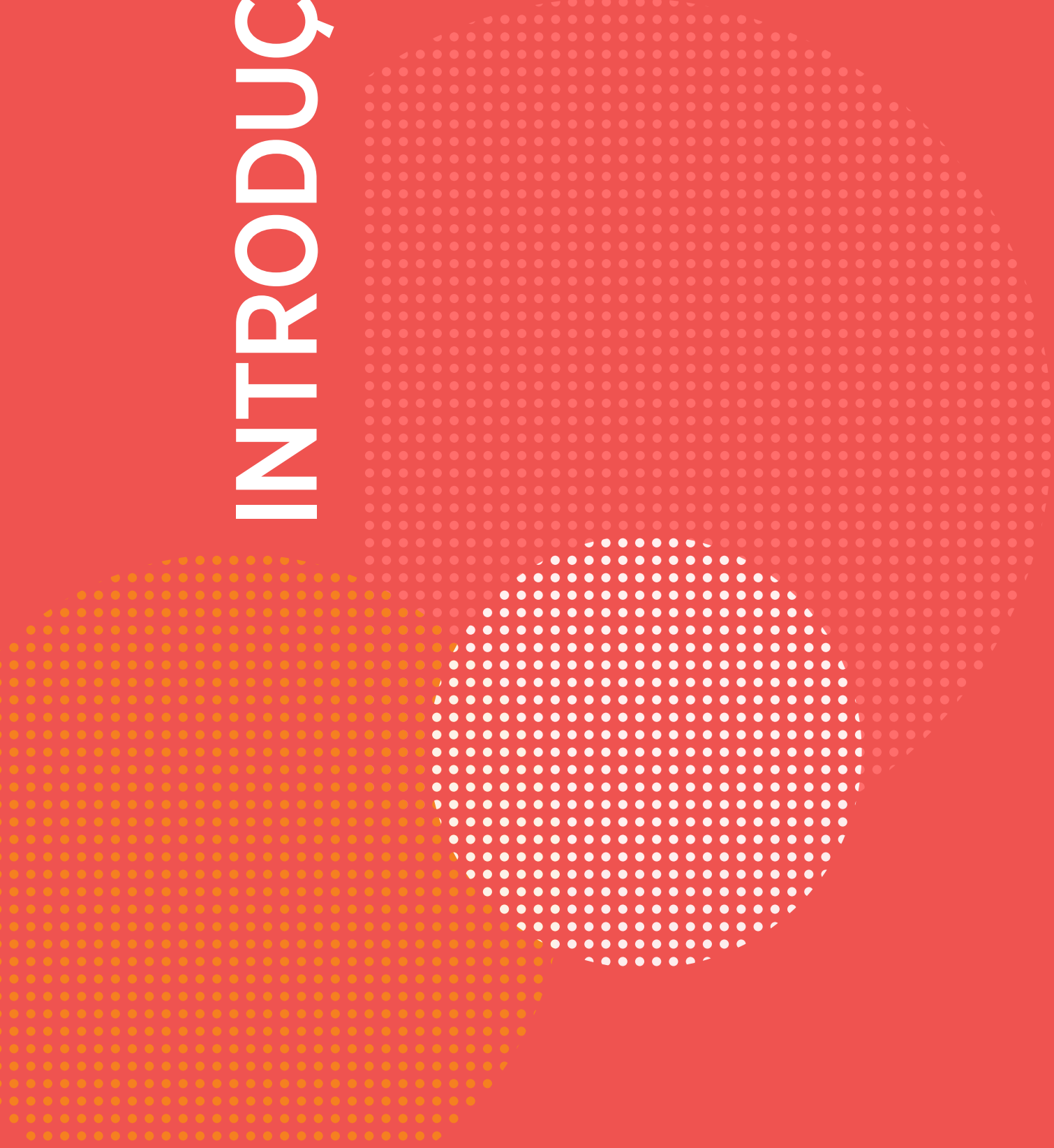


SUMÁRIO



	INTRODUÇÃO	2
1	ORÇAMENTO E TERRITÓRIO: LEGISLAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	10
	TERRITÓRIO DIMENSÃO CONTRADITÓRIA NAS NORMAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO	11
	O orçamento público no marco das regras federais.....	11
	As normas no nível municipal.....	14
	ORÇAMENTO REGIONALIZADO: CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA PROCESSOS PARTICIPATIVOS	15
	Desafios da participação.....	16
	Regionalização e participação.....	19
2	IDENTIFICAÇÃO DO GASTO PÚBLICO REGIONALIZADO	22
	UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO PAULISTANO SOB O ENFOQUE DA TERRITORIALIZAÇÃO DOS GASTOS	23
	Metodologia.....	24
	Identificação dos gastos territorializados.....	26
	Gastos territorializados no período recente.....	29
3	IDENTIFICANDO BARREIRAS E OPORTUNIDADES	34
	PRINCIPAIS GRUPOS DE DESPESA E AS BARREIRAS PARA REGIONALIZAÇÃO	35
	Ausência de rotinas para regionalizar os gastos com terceiros.....	39
	Baixa padronização das informações sobre o gasto com pessoal.....	39
	INVESTIMENTOS: ONDE ESTAMOS TRANSFORMANDO A CIDADE?	43
	O detalhamento da ação: um caminho para territorializar o gasto público?.....	44
	IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES PARA TERRITORIALIZAR O GASTO PÚBLICO	47
	Um olhar sobre a composição dos gastos por secretarias.....	49
	Territorialização do gasto na política social: uma leitura para saúde, educação e assistência social.....	53
	RECOMENDAÇÕES PARA O GEORREFERENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	54
	Síntese das barreiras e recomendações.....	57
	Encaminhamentos para defesa do georreferenciamento do orçamento público.....	61
	BIBLIOGRAFIA	64

INTRODUÇÃO





Após um período de grande expansão das receitas e das despesas no município de São Paulo, o debate travado em relação ao gasto público na cidade entrará em um período crucial. Afinal, sua arrecadação não apresenta (e, provavelmente, não encontrará nos próximos anos) a mesma trajetória ascendente que viveu nos últimos 15 anos. Ao mesmo tempo, o déficit de investimentos sociais não foi atacado adequadamente, e o enfrentamento da elevada desigualdade socioterritorial exigirá uma nova etapa de pactuação. Se pelo lado do resultado fiscal as pressões devem ocorrer na direção de contínua avaliação dos gastos e otimização dos esforços, pelo lado da demanda, as políticas públicas devem conviver com a necessidade de assegurar as condições mínimas de acesso aos serviços

públicos (que o município não resolveu), mas também com novas dinâmicas que impõem formulações de políticas públicas de um novo tipo. Envelhecimento populacional, mudanças climáticas, transformações na estrutura produtiva da cidade são alguns dos elementos que deverão exigir novas soluções e um olhar para o futuro. Ademais, após a renegociação de dívida municipal com a União, a Prefeitura de São Paulo poderá contrair novas operações de crédito. Esse elemento poderá tanto contribuir para a resolução de parte dos desafios urbanos como aprofundar a desigualdade, comprometendo, também, as futuras gerações.

De qualquer ponto de vista que se analise, a discussão sobre o orçamento, particularmente sobre o gasto público, se encontrará no centro do debate. Exigirá decisões políticas e implicará escolhas importantes para a população paulistana. Para isso, será necessário ter clareza sobre as alternativas e, mais do que medir os projetos de cidade por discursos ou palavras, um acompanhamento contínuo daquilo que se traduz no plano concreto: o gasto efetivamente realizado. Numa cidade extremamente desigual, complexa e heterogênea, compreender a direção dos esforços não será tarefa trivial. Ainda mais tratando-se de um tema - o orçamento público - extremamente técnico, com estrutura, linguagem e procedimentos próprios, muito pouco acessíveis ao cidadão.

Nesse contexto, identificar a dimensão territorial do gasto revela-se decisivo. Primeiro porque permite, de fato, compreender melhor a efetividade das políticas públicas face à redução das desigualdades. Indicadores, pesquisas e trajetórias de vida mostram, com fartura de evidências, que o espaço é um elemento central para elucidar esse caminho. Segundo porque, dadas as dimensões da cidade, a apropriação das despesas segundo referências territoriais aproxima o cidadão da administração pública, torna mais concretos os grandes núme-



**VOLTAR
PARA
SUMÁRIO**

ros e dá sentido para a discussão pública.

O cenário encontrado, porém, é extremamente negativo. Com base nas informações públicas, pode-se dizer com clareza: não se sabe onde o gasto público está sendo efetivamente realizado. Com isso, a sociedade civil não apenas fica privada daquilo que é uma obrigação legal do poder público como vê a sua possibilidade de incidência significativamente limitada. Nem mesmo o Executivo municipal – que comanda o processo e define politicamente sua direção – tem em mãos e produz dados que reflitam a sua orientação. Reverter o quadro de ausência de informações de qualidade torna-se uma condição fundamental para construir uma cidade melhor, mais digna, para os seus moradores no futuro.

No âmbito dessa discussão, o presente trabalho, realizado com base em um edital de pesquisa promovido pela Fundação Tide Setubal colocou como questão central a elaboração de um retrato relativo à produção de informação sobre a territorialização do gasto público na cidade. Tratou-se, essencialmente, de compreender o processo de execução orçamentária no que diz respeito à geração de informações referenciadas geograficamente. Nesse sentido, o presente documento apresenta dois estudos que foram realizados para captar essas demandas. No primeiro deles, buscamos identificar o percentual do gasto público que é efetivamente realizado, considerando um enfoque nas secretarias-fim, isto é, aquelas que realizam investimentos ou prestam serviços diretos à população e que são, portanto, essenciais ao seu bem-estar.

Uma vez constatado o baixíssimo percentual de gastos regionalizados, o segun-

do estudo procurou identificar caminhos para superar esse desafio. Desde o início, foi considerado como caminho ideal: a melhor forma de dispor de informações sobre o orçamento regionalizado é com base em dados que são produzidos na própria execução orçamentária¹. A investigação sobre esse processo, portanto, se deu a partir de dois objetivos:

1 Identificação de barreiras: por que, a apesar de existir uma obrigação legal, a dimensão territorial está tão pouco presente nos procedimentos relativos ao planejamento e execução (reserva, empenho e liquidação) do orçamento?

2 Identificação de oportunidades: o que pode ser feito para mudar essa situação?

Para responder a essas perguntas, duas estratégias de pesquisa foram centrais: a realização de entrevistas e a análise de dados disponíveis em formatos abertos. Em se tratando, sobretudo, da elucidação de um processo que ocorre no interior da administração pública, sob um ponto de vista específico, para o qual são escassas as documentações ou análises acadêmicas, foram essenciais entrevistas semiestruturadas com profissionais e especialistas em políticas públicas, com ênfase nos temas relacionados ao orçamento público e à governança. O tipo de questionário utilizado se justifica em função de ser um levantamento eminentemente



**VOLTAR
PARA
INÍCIO**

¹ Uma definição importante nesse sentido se deu em reunião com a Fundação Tide Setubal na qual foram descartadas opções metodológicas relacionadas a formas de rateio ou cálculo indireto dos dados. Isso porque a complexificação do cálculo, com muitas informações indiretas, dificultaria a compreensão do público e, ademais, acabaria por levar o debate a discussões – entre diferentes partes envolvidas – a respeito das metodologias, e não dos resultados.

qualitativo, por meio do qual se pretendia, sobretudo, extrair informações advindas da experiência de cada um com o tema.

As perguntas combinaram uma parte comum a todos com questões específicas, concernentes às especificidades da experiência de cada um. Foram realizadas seis entrevistas com profissionais com experiência nas áreas de planejamento e orçamento da Prefeitura de São Paulo governo, áreas setoriais e sociedade civil. Por meio de termos de consentimento esclarecido, foi garantida a anonimidade das informações prestadas. As entrevistas foram transcritas e codificadas, auxiliando tanto a estrutura do trabalho como também recuperadas (explicitamente ou não) ao longo da narrativa construída. Os elementos colhidos nessas interações foram centrais para identificar, no processo de execução orçamentária, as barreiras e as oportunidades para produzir informações de qualidade para a regionalização do gasto público.

Como apoio para aprimorar aspectos qualitativos identificados, foram analisados os dados referentes à execução orçamentária no município de São Paulo, disponíveis no sítio da Secretaria Municipal da Fazenda. Optou-se no trabalho pela utilização exclusiva de informações abertas para o público. Com isso, ao mesmo tempo que buscamos compreender o estado da arte das informações, também utilizamos esse relatório como uma medida para avaliar a territorialização do ponto de vista das informações que são de fato acessíveis publicamente.

Finalmente, outros elementos foram importantes no sentido de completar o arcabouço utilizado no presente trabalho. A estruturação deste apoiou-se na análise da legislação orçamentária, seja no seu marco mais geral, seja nos seus aspectos mais específicos relacionados ao município de São Paulo e à regionalização. A leitura serviu como base tanto para informar um debate sobre orçamento público na cidade, situando a evolução da compreensão de orçamento

como um instrumento da política pública, quanto para identificar a dimensão territorial enquanto obrigação legal. Além disso, o levantamento das referências bibliográficas e de pesquisas sobre o tema foi um recurso acessório (mas não desimportante) face à especificidade do tema trabalhado. Finalmente, foram de grande valia as reuniões na Fundação Tide Setubal para debate do plano de trabalho e para discutir resultados parciais, participação em reunião do Grupo de Trabalho de Orçamento da Rede Nossa São Paulo e seminário sobre descentralização do orçamento, promovido pela mesma organização, na Câmara Municipal.

Os resultados da pesquisa estão dispostos em seis seções. Na primeira, procuramos situar o marco legal que normatiza o orçamento público, identificando as referências relativas à territorialização. Na segunda, apresentamos a metodologia e o cálculo para identificar o percentual de gasto efetivamente regionalizado e, em seguida, discorreremos sobre como isso se dá territorialmente e segundo as diferentes secretarias. Em seguida, procuramos discutir uma das principais consequências do orçamento não regionalizado: a de prejudicar processos participativos mais efetivos na cidade. Já a quarta seção traz uma análise dos grandes grupos do gasto público juntamente com a apresentação, em grande medida levantada nas entrevistas, das principais barreiras que impedem a regionalização. Na quinta parte, fazemos uma leitura comparativa combinando os grandes grupos de gasto com o olhar setorial. Esse percurso, além de identificar oportunidades, aponta para uma estratégia mais focalizada, o que nos pareceu essencial, dada a magnitude do desafio. Finalmente, a última seção traz recomendações para o georreferenciamento do orçamento, identificando oportunidades de ganhos rápidos e apontando caminhos para a discussão sobre a continuidade do processo.





ORÇAMENTO E TERRITÓRIO

LEGISLAÇÃO E PARTICIPAÇÃO



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO



TERRITÓRIO DIMENSÃO CONTRADITÓRIA NAS NORMAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

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. Com isso, o conjunto de leis e normas que o regula busca tanto estabelecer os padrões contábeis de sua organização quanto apontar para mecanismos que o relacionem com o planejamento das políticas públicas. Por outro lado, a gestão orçamentária lida com um elemento que não é normativo, mas que a influencia sobremaneira: a vida cotidiana da administração pública. Entre a elaboração da peça orçamentária pelo Executivo e o pagamento de um determinado serviço, dezenas de pessoas são envolvidas – técnicos de diversas secretarias, secretários municipais, vereadores, chefe do Executivo municipal, cidadãos e movimentos sociais que incidem sobre esse processo.

De ponta a ponta, as múltiplas influências são exercidas em diversas instâncias nas quais estão combinadas duas dinâmicas contraditórias: por um lado, a rigidez das determinações legais que limitam a ação do poder público (normas, leis, vinculações) e, por outro, a discricionariedade do contínuo processo de tomada de decisão sobre a efetiva alocação de recursos, que está diluída ao longo da gestão orçamentária e que envolve aprovação, inserção de emendas, congelamentos, cancelamentos de dotação e suplementações. Nesse jogo, escolhas são feitas, prioridades são definidas, porções do território são preteridas e outros têm as suas demandas contempladas. Nesse espaço entre a dimensão normativa e as práticas rotinizadas e discricionárias da gestão, circulam forças contraditórias. Compreendê-las, portanto, passa a ser essencial para a incidência política sobre o tema.

O ORÇAMENTO PÚBLICO NO MARCO DAS REGRAS FEDERAIS

O atual marco legal do orçamento público no Brasil tem como referência originária a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece as normas para elaboração e controle desse instrumento. Criada no início da ditadura militar brasileira, está orientada pela concepção de orçamento-programa, isto é, um instrumento de implementação de uma estratégia de desenvolvimento (Machado, 2002). Daí a sua ênfase na padronização programática. A referida lei, que depois foi detalhada/alterada por instrumentos infralegais, como portarias interministeriais, criou as categorias para a classificação da despesa, permitindo visualizá-la com base em pontos de vista que enfatizam perspectivas distintas.

A primeira delas é a institucional, que permite identificar o poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, principalmente, o órgão administrativo que executa a despe-



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO

sa (secretarias municipais, autarquias, administração indireta, prefeituras regionais). É importante destacar aqui que, embora tradicionalmente (e por obrigação da lei) se identifiquem os órgãos tradicionais, é facultado ao proponente do orçamento criar detalhamentos maiores dessa despesa por unidades orçamentárias (Machado, 2002). Tal característica abriria espaço para que o orçamento pudesse refletir os equipamentos públicos como unidades de despesa e, assim, permitir uma regionalização mais efetiva do gasto público. No entanto, isso implicaria uma mudança estrutural na gestão orçamentária, só podendo ser efetivada depois de inseridas novas rotinas (um pouco mais simples) para, progressivamente, territorializar o orçamento.

A segunda é a funcional, que busca identificar grandes agregações de áreas nas quais o esforço do gasto está sendo realizado (saúde, educação, habitação etc.) de forma a permitir, tanto ao governo como à sociedade, a rápida identificação dos patamares de despesas públicas em cada uma delas. Possibilidade, inclusive, de acompanhar os percentuais mínimos estabelecidos de gastos com saúde e educação.¹ Já a subfunção representa um detalhamento maior de atribuições mais específicas (no caso da saúde, por exemplo, diferenciando atenção básica de atendimento hospitalar; no caso da educação, educação infantil e ensino fundamental).

A terceira é a programática, que representa os esforços dos gastos em direção a determinados programas ou políticas públicas. Isso significa atrelá-los a um determinado objetivo, o que implica estar associados a indicadores ou metas. Dentro dessa mesma lógica, a classificação programática se desdobra em quatro categorias:

- 1 programas, que são políticas públicas destinadas a resolver determinados problemas da cidade e que, para isso, estabelecem objetivos e metas (exemplo: coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos);**
- 2 projetos, que implementam programas e se caracterizam pela realização dentro de um prazo determinado (exemplo: instalação de ecopontos);**
- 3 atividades, que representam ações contínuas e permanentes (exemplo: operação de centrais de triagem);**
- 4 encargos especiais, que são gastos não vinculados a bens e serviços prestados diretamente à população (como pagamento da dívida municipal e precatórios).**

Finalmente, a classificação segundo a natureza da despesa, que será estrutural no presente trabalho, reflete o papel do setor público em relação aos grandes agregados econômicos, relacionados ao consumo e ao investimento. Assim, as despesas correntes referem-se à manutenção dos serviços prestados, de um hospital ou Unidade Básica de Saúde (UBS), que têm um caráter contínuo. Aquelas, por sua vez, estão divididas entre pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes, majoritariamente vinculadas à contratação de terceiros. Por outro lado, as despesas de capital (ou, como são tratadas genericamente, investimentos) são caracterizadas pela



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

1 De acordo com a Constituição Federal de 1988, os municípios devem gastar pelo menos 25% das suas receitas com educação (e a Lei Orgânica do Município de São Paulo aumenta esse percentual para 31%). Em relação às despesas com saúde, esse percentual é de 15%, cuja obrigatoriedade foi criada pela Emenda Constitucional 29, de 2000.

formação ou ampliação de bens de capital que, portanto, serão usufruídos pela população por muitos anos. As despesas de capital estão divididas em investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

A Constituição Federal, por sua vez, abordou de forma ampla e estrutural as finanças públicas no Brasil, modificando os tributos e, sobretudo, alterando a distribuição entre os entes federados no país, com descentralização de receitas e atribuições da União para os estados e, sobretudo, os municípios (Santos & Gentil, 2009). A Carta Magna tratou especificamente da questão orçamentária em capítulo próprio (Título VI, Capítulo II, Das Finanças Públicas). Uma das preocupações centrais, característica do contexto de redemocratização, foi o resgate das atribuições do Poder Legislativo – seja no rito de aprovação da peça orçamentária, seja no que concerne à inserção das emendas parlamentares (Machado, 2002). A lógica da sua aplicação está vinculada ao provimento de um benefício direto, e visível, do gasto público, vinculando os parlamentares às suas bases eleitorais (Mani & Mukand, 2007). Tal característica, portanto, introduz uma força de territorialização ao orçamento público.

Isso não significa, de maneira alguma, que sua aplicação aponta para um sentido positivo do gasto público. Em que pese o fato de as emendas facilitarem a identificação territorial do gasto, elas têm o viés de pulverizar a aplicação de recursos que são escassos e, assim, gerar uma perda em termos da efetividade das políticas públicas.² Além disso, tendem a distanciar-se dos instrumentos de planejamento (portanto, dos seus objetivos, metas e indicadores) e, apartadas dos mecanismos de mensuração do atingimento de objetivos e metas estipuladas, dificul-

tam o controle social sobre o gasto público.

O vínculo entre planejamento e orçamento foi outra característica importante do texto constitucional. Foi a CF/88 que instituiu o sistema de planejamento e orçamento, composto por três elementos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). Mais do que isso, estabeleceu uma vinculação entre eles, com especial destaque ao Plano Plurianual como instrumento que baliza a ação governamental e desemboca na programação orçamentária do Poder Executivo. Assim, além de espelhar o conteúdo de um programa de governo, representa também um instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público.

A avaliação dessa integração, no entanto, mostra que, apesar dos esforços no cumprimento das obrigações legais, tais planos não repercutem na construção de capacidades governamentais para o planejamento. Governos têm optado pela terceirização, em vez de investir em capacitação interna e acumulação de experiências, ou seja, os esforços não vêm sendo acompanhados do fortalecimento institucional e da profissionalização dos órgãos responsáveis pelo planejamento. Há, ainda, dificuldades para a coordenação das diversas unidades do governo, preponderando o paralelismo, a fragmentação e a sobreposição de planos e ações (Carneiro, 2015).

A Lei Complementar nº 101 de 2000, por sua vez, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e promove o controle sobre o gasto público por meio do mecanismo de transparência. Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ela trouxe diversas inovações e mudanças ao marco normativo referente à gestão orçamentária no Brasil.

² No plano nacional, Machado (2002, p. 54) já havia identificado a tendência à pulverização a partir do orçamento da União de 1993, no qual foram apresentadas 75 mil emendas.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

Ainda que uma análise mais pormenorizada fuja aos objetivos do presente trabalho, três destaques podem ser feitos, já que impactam os nossos propósitos. Primeiro, essa lei estabeleceu a centralidade dos resultados financeiros, que passam a ser definidos a priori, possivelmente subordinando todas as demais funções do processo orçamentário. Segundo, a imposição de limites de despesas com pessoal, medidas como um percentual da receita corrente líquida³: 50% para a União e 60% para estados e municípios. Em que medida esse limite ampliou o conjunto de despesas com terceiros seria um tema relevante a ser investigado, já que implica uma mudança significativa das estratégias de regionalização, aumentando a importância de georreferenciar os contratos.

O terceiro trata da limitação dos empenhos por meio da introdução das cotas mensais e do contingenciamento das despesas. Esse expediente, ainda que implique uma capacidade maior de controle sobre a execução do orçamento, por outro lado, se traduziu em práticas que complicam a execução do orçamento conforme o planejado. Foram atribuídas ao seu uso excessivo algumas das dificuldades para aplicação do detalhamento da ação.

AS NORMAS NO NÍVEL MUNICIPAL

Finalmente, temos as normatizações definidas na esfera municipal. A Lei Orgânica do Município (LOM) traz a regulamentação a respeito do orçamento público e dos instrumentos de planejamento e orçamento nos seus artigos 137 ao 146. De maneira geral, a lei maior do município reproduz o texto constitucional no que diz respeito aos conteúdos do Plano Plurianual, da Lei de Dire-

trizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Porém, nesse caso, é importante destacar que há uma clara e inequívoca menção à obrigatoriedade da regionalização do gasto público. Nesse sentido, o parágrafo primeiro do artigo 137 estabelece: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada”. Já o parágrafo oitavo é bastante claro ao determinar: “A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo”.

O segundo elemento que merece destaque é a introdução, consubstanciada pela emenda 30 à Lei Orgânica do Município, aprovada por unanimidade pela Câmara Municipal de Vereadores no ano de 2008, do Programa de Metas. Trata-se da obrigatoriedade, inserida na seção das Atribuições do Prefeito, de o prefeito eleito apresentar, em até 90 dias após sua posse, documento contendo: “as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da Cidade, observando, no mínimo, as diretrizes da sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas do Plano Diretor Estratégico”. Ora, se partimos da premissa que tais ações dependem de execução do orçamento público, depreende-se que a regionalização do orçamento é insumo básico, novamente, para o cumprimento do estabelecido pela LOM.

Ademais, a vinculação com o Plano Diretor Estratégico (PDE) introduz mais um ele-

3 A receita corrente líquida compreende o conjunto de transferências do setor público ao setor privado (incluindo receitas tributárias e transferências correntes de outros entes da federação, entre outras) subtraídas contribuições previdenciárias dos funcionários públicos.



mento de diálogo entre a distribuição especial dos gastos públicos e o marco legal. O PDE está instituído na Lei Orgânica do Município como ferramenta de planejamento da cidade (art. 114). Da mesma forma, embora a Constituição Federal já mencionasse a necessidade de regionalização do PPA, a dimensão territorial urbana foi introduzida pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) no seu artigo art. 40, parágrafo primeiro: “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

Embora não faça referência direta à regionalização do gasto público, esse procedimento pode novamente ser visto como um requisito para o cumprimento das diretrizes do Plano. Nos dois últimos Planos Diretores aprovados, a redução das desigualdades socioterritoriais aparecem como um dos principais objetivos de transformação da cidade. Apesar de não terem sido vinculados diretamente a esse objetivo, nem mesmo mecanismos diretos para sua mensuração (Wissenbach, 2017), é de se depreender que essa e outras diretrizes do Plano requerem o controle territorializado do gasto público.

Em suma, de maneira geral, as regras que tratam do orçamento público são extremamente detalhadas no que se refere à sua aplicação. Por outro lado, esse disciplinamento ainda não foi cumprido, pelo menos na experiência do município de São Paulo, em relação ao requisito da regionalização. Isso nos leva a duas conclusões. A primeira é a clara e inequívoca obrigatoriedade do poder público municipal de territorializar o orçamento público. Isso se mostra de forma direta nos artigos da LOM e de forma indireta na sua vinculação com o Plano Diretor Estratégico. A segunda é que existem forças contraditórias operando na normativa do orçamento público em relação à sua territorialização. A pulverização do gasto por

meio das emendas compete com o controle mais centralizado vinculado aos instrumentos de planejamento, sobretudo o PPA, mas também, no caso da cidade de São Paulo, ao Programa de Metas.



ORÇAMENTO REGIONALIZADO: CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA PROCESSOS PARTICIPATIVOS

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. Mais do que discursos, falas e promessas, é na decisão cotidiana sobre a gestão do orçamento que se define o caminho de cidade que se quer. Mais do que isso, decisões de orçamento têm um efeito de longo prazo e seus resultados podem ser sentidos por diversas gerações. Um exemplo. Nos anos 1990, a cidade de São Paulo aumentou exponencialmente o seu nível de endividamento. E o fez a partir da opção por grandes investimentos viários, em especial nas regiões mais ricas da cidade.

As implicações dessa decisão política são graves. Não apenas o usufruto desses



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

investimentos será sentido de forma desigual por muitos anos (favorecendo áreas mais ricas e o transporte pelo automóvel individual) como a conta é paga por todos no longo prazo: há mais de 15 anos a dívida pública municipal consome 13% das receitas próprias do município. A importância política e das implicações socioterritoriais e intergeracionais que possuem as decisões de gasto público, as experiências de participação social, que deem transparência, controle social e ampliem o sentido da democracia, tem sido objeto de administrações municipais progressistas ao longo do período democrático.

Experiências de caráter mais democratizante levaram ao entendimento relativo ao alargamento da democracia, inclusive a identificar nesses processos uma mudança importante na relação entre estado e sociedade civil. Esse sentido foi defendido por Leonardo Avritzer (2002), que identifica, com base na experiência de Porto Alegre, uma inovação oriunda da sociedade civil. O autor argumenta que, no início dessa iniciativa, praticada no governo do prefeito Olívio Dutra (1989-1992), o Partido dos Trabalhadores não tinha o programa estruturado, que nasceu a partir da experiência das organizações comunitárias da cidade. Por isso, tratou-se de uma expressão do grau de amadurecimento e da densidade da tessitura do associativismo. Dessa forma, a introdução, o sucesso e a ampliação do programa marcaram uma nova etapa nessas relações.

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

Os desafios, entretanto, têm sido de diversas ordens. Por um lado, argumenta-se que, em função do tempo a ser dedicado, do nível de aprendizado e informações envolvidas e pela mobilização prévia necessária para disputar esses espaços, as instâncias relacionadas ao orçamento participativo operam mais como um campo

relacionado ao nível da sociedade política do que propriamente da sociedade civil e do cidadão comum (Romão, 2011). Por outro, a institucionalização aparece como um movimento ao mesmo tempo necessário e complexo, sobretudo por colidir com atribuições constitucionais claras dos poderes Executivo e Legislativo.

Configuram-se, portanto, elementos que podem ser explicativos do sucesso ou do fracasso dessas iniciativas (Marin & Guerrini, 2017; Dias, 2006). Um dos motivos – que tem sido amplamente relatado – diz respeito à tecnicidade das discussões sobre o tema. Abordando o conceito de transparência como vetor principal de responsabilização dos governos, Marin & Guerrini (2017) pontuam limites que se aplicam muito bem ao contexto orçamentário: “A defesa da transparência frequentemente ignora questões de ordem cognitiva associadas à capacidade de assimilação dessas informações por parte do cidadão. A informação ‘publicizada’ frequentemente carrega o conteúdo das decisões políticas tomadas de acordo com contextos nem sempre compreendidos pelo cidadão” (Marin & Guerrini, 2017, p. 113).

A dificuldade em responder a tais desafios marcou a tentativa de ampliar a participação no orçamento na trajetória recente da cidade de São Paulo. No governo da prefeita Luiza Erundina, ocorreu a criação dos Núcleos Regionais de Planejamento, que, vinculados a 18 subprefeituras (número existente à época), estabeleciam diretrizes para o orçamento municipal. Os núcleos, porém, apresentaram conflitos importantes: como não havia clareza sobre o caminho institucional até chegar aos órgãos centrais, tais diretrizes não representaram, de fato, incidência sobre a tomada de decisão a respeito da alocação do gasto público (Dias, 2006). Ademais, havia um conflito não desprezível entre demandas setoriais, cuja pressão se dava pelos movimentos relacionados, sobretudo, à habitação e à saúde, e



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

as demandas regionais, marcadas por um associativismo historicamente construído a partir de bases mais conservadoras. Como consequência desse conflito, os núcleos foram extintos pela prefeita 18 meses após a sua criação.

Depois dessa experiência e passados oito anos de governos com caráter centralizador e não participativo, a eleição da prefeita Marta Suplicy marcou mais uma tentativa importante de aprofundar as estratégias de descentralização e ampliação do espaço de participação popular no processo de tomada de decisão sobre o orçamento público. Já constante no seu programa de governo e fruto de um processo de formulação junto ao Instituto Florestan Fernandes, a Coordenadoria de Orçamento Participativo, vinculada à Secretaria do Governo Municipal, foi criada pela prefeita. A experiência resultou em uma profusão de atividades e um volumoso contingente de cidadãos participando.

Porém não sem conflitos. Em sua pesquisa sobre o tema, Dias (2006) identificou embates entre o planejamento de secretarias centrais com deliberações do OP. Na política de saúde, por exemplo, enquanto as assembleias regionais deliberaram sobre a prioridade para a construção de novos equipamentos de atendimento à saúde (UBSs e hospitais), a política conduzida pela secretaria se deu em direção distinta: priorizar a implementação da Estratégia da Saúde da Família (ESF) no município. No embate, prevaleceu a posição da secretaria. O mesmo tipo de conflito se deu em relação às políticas sociais, em especial no cronograma de implantação do Programa Renda Mínima. Enquanto a escolha das regiões prioritárias se deu com base em indicadores e critérios técnicos definidos pela administração, outras porções do território votaram pela introdução do programa. Mais uma vez, prevaleceram os critérios estabelecidos pelo Executivo.

Outro aspecto relevante, ainda, diz respeito ao grau de institucionalização das

instâncias participativas na elaboração do orçamento público. Aqui, mais uma vez, uma questão crucial se coloca. Definidos pelo texto constitucional, o planejamento e a execução orçamentária são de responsabilidade do Executivo e do Legislativo. Assim, embora a participação social no processo orçamentário esteja explícita tanto na Constituição Federal (artigo 165) como na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 48), a forma como isso se dará será sempre uma decisão discricionária dos poderes responsáveis pela execução. Isso coloca em conflito a institucionalização de instâncias participativas no debate e deliberação a respeito do gasto. No limite, pode-se dizer que será sempre uma decisão política de governo, em que o Executivo abre mão de parte de suas atribuições em favor de um formato de decisão mais democrático. Ocorre que essa falta de institucionalização leva a fragilidades importantes na execução do orçamento participativo. Nesse sentido, Dias (2006) atribuiu à falta de institucionalização os problemas de implementação do OP na cidade de São Paulo. Para o autor, à criação da Coordenadoria do Orçamento Participativo não se seguiu uma estrutura administrativa que a vinculasse ao gabinete de prefeita que, portanto, submetesse as secretarias às suas deliberações e, ao mesmo tempo, implicasse a gestão orçamentária – feita pela Assessoria de Gestão do Orçamento (AGO) ao seu organograma.

Ademais, a opção por não instituir em lei o orçamento participativo foi vista como um dos motivos para a descontinuidade do programa. Esse problema foi parcialmente superado, ou pelo menos ganhou novos contornos, com a introdução do Programa de Metas realizado a partir de iniciativa da Rede Nossa São Paulo. Sem retirar do Executivo (e do Legislativo) suas prerrogativas relacionadas ao orçamento público, o Programa de Metas vinculou as prioridades da gestão ao debate eleitoral – o que, de cer-



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

ta forma, o associa a um debate das políticas públicas realizado ao longo dos pleitos. Nesse sentido, o caminho do orçamento participativo ao Programa de Metas aponta para um sentido inverso ao sugerido pela literatura relacionada à teoria democrática. Enquanto o primeiro estava calcado pela possibilidade de alargamento dos espaços de incidência da sociedade civil, o segundo reforça uma institucionalidade que opera no âmbito da *accountability* formal (Marin & Guerrini, 2017). Ao mesmo tempo, quando depois associado ao Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), criado na gestão do prefeito Fernando Haddad, possibilitou uma interação mais cotidiana com segmentos da sociedade civil organizada, na qual foi possível perceber elementos do estabelecimento de um canal de diálogos qualificado e informado sobre o tema, ainda que a deliberação mais direta sobre o uso dos recursos públicos fosse, teoricamente, menos incidente.

O CPOP procurou trazer outros elementos ao processo do OP, focando aspectos mais globais do processo de planejamento e orçamento em relação às experiências anteriores, que enfatizavam prioridades setoriais e planos de obras. As atividades do Conselho envolviam a formação de conselheiros e o monitoramento intensivo de algumas metas e deliberações sobre inclusão de ações de governo. Ou seja, agregou uma qualificação aos canais de discussão.

O balanço da discussão a respeito das estratégias de participação social no orçamento público na cidade de São Paulo aponta, portanto, para dois caminhos distintos. O primeiro vinculado ao fortalecimento da democracia direta; o segundo, um caminho relativo ao controle formal dos governos associado aos ciclos eleitorais. Em ambos, acompanhar o orçamento pede um conhecimento relativamente aprofundado nas normas legais relacionadas à sua operação, noções sobre conceitos básicos de contabi-

lidade e economia do setor público, acesso e capacidade de processamento de um conjunto grande de informações, disponibilidade de tempo para se debruçar sobre tudo isso, organizar ações coletivas para, só então, poder de fato incidir sobre a gestão orçamentária. Nesse sentido, a incidência do cidadão sobre o processo orçamentário geraria um custo relativamente alto. Diminuir esse ônus poderia passar pela adoção dos instrumentos digitais, que ampliam a participação dos indivíduos, sobretudo no contexto de grandes cidades (Marin & Guerrini, 2017, p. 118).

Somando-se a isso e conforme relatado em entrevista, está a dificuldade em traduzir programas governamentais em termos mais compreensíveis ao cidadão, o que se choca com as práticas encontradas na administração pública. Durante o ano de 2013 – por ocasião da formulação do Plano Plurianual (2013-2017), a extinta Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) procurou simplificar a estrutura das peças por meio de dois movimentos. O primeiro, o de reduzir o número de dotações relacionadas ao orçamento de uma secretaria. A premissa era a de que é mais fácil ao cidadão compreender a execução a partir de dez dotações do que de 30.

Outra diretriz (...) era enxugar o número de dotações. A ideia era tornar a execução mais simples, com menos remanejamento orçamentário, mais fácil de executar. E um pouco mais simplificado. Quando você quer saber o orçamento da educação, você olha lá dez dotações e não 30 (para entender o orçamento deles). Mais enxuto, mais fácil de gerir e mais fácil de compreender.

O segundo foi o de simplificar a linguagem das dotações, colocando-as em ter-



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

mos mais diretos. O esforço, porém, encontrou resistências tanto no sentido de que a simplificação das linguagens contrariava, de certa forma, uma cultura de representar mais tecnicamente alguns conceitos relativos às políticas públicas quanto no sentido de que a redução das dotações alteravam a forma pela qual o orçamento era operado pelos seus técnicos. Referindo-se à tentativa de reduzi-las em uma secretaria, um entrevistado mencionou que a divisão representava uma forma de organizar a distribuição dos repasses federais (uma dotação de cada tipo de transferência). Em suma, há uma natureza intrínseca do processo de formulação do orçamento que leva a uma razoável complexificação, e mesmo tentativas de simplificá-lo encontram dificuldade de naturezas diversas.

REGIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Entre o vasto conjunto de dificuldades para o acompanhamento do cidadão, qual papel teria uma ampla regionalização para fomentar uma participação mais efetiva da população? A partir de um olhar, ainda que breve, sobre experiências e tentativas de democratização do orçamento, pode-se dizer que encontraram uma barreira significativa na dificuldade em aproximar os gastos do cidadão no nível territorial, tornando-os mais concretos:

Para uma discussão democrática sobre orçamento público, eu preciso envolver as pessoas a partir do bairro. Se vai tapar o buraco da rua, se vai ligar a luz ou se vai ter o posto de saúde, se vai ter quadra de esporte. É isso que elas querem saber. São coisas absolutamente cotidianas.

Regionalizar os gastos públicos em unidades territoriais mais próximas ao cidadão

potencializa os processos formativos, informativos e deliberativos relacionados ao gasto público. Isso referencia as informações a um universo mais concreto, palpável, articulado com as demandas mais presentes e as dificuldades que a má qualidade da urbanização impõe, notadamente nas periferias de São Paulo. Concomitantemente, permite dialogar com as particularidades desses espaços, induzindo as políticas públicas a compreender especificidades das porções de uma cidade heterogênea. A qualificação dos instrumentos por meio de informações de qualidade sobre os gastos regionalizados amplia, dessa forma, o interesse das pessoas em participar dos processos, conferindo significado ao diálogo. Permite, enfim, um deslocamento do debate dos grandes números do orçamento, para os quais os valores envolvidos sempre parecem bastante expressivos, em direção a cifras mais modestas – nas quais aumentos ou diminuições se mostram mais relevantes.

Essa visão pode ser corroborada, ainda, a partir de relatos de experiências recentes. Mesmo que implementada de forma preliminar e com todas as dificuldades apontadas, a introdução do detalhamento da ação (será apresentada mais adiante) gerou uma melhoria na qualidade das informações, que foi notada no percurso de implementação do CPOP (Marcondes & Canato, 2015). De acordo com uma das entrevistas:

Foi muito positivo, no CPOP e nas audiências, quando a gente conseguiu mostrar: olha “essa é a sua creche, no seu distrito”, isso fez uma diferença enorme. Mas também gerou uma pressão – se o cara não via a creche dele, havia cobrança. Gerou uma tensão, mas uma tensão positiva.

A regionalização do gasto público emerge, portanto, como instrumento fundamen-



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

tal para qualificar os espaços de participação popular. Evidentemente, os limites apresentados nas tentativas de implementar processos mais democráticos de tomada de decisão na cidade são de ordem mais ampla, conforme apontado na relativamente vasta bibliografia sobre o tema em São Paulo, já explorada nas páginas anteriores. Porém, o caráter imprescindível dos esforços em distribuir o gasto público em unidades administrativas na escala local coloca o tema do presente trabalho como requisito para um novo modelo de governança na cidade. Ainda que haja um longo percurso para enfrentar as barreiras impostas, e certamente há, é um esforço que vale a pena. Se o direito à cidade pode ser entendido como a combinação entre o usufruto dos cidadãos sobre o patrimônio intergeracional e a capacidade de incidir sobre as escolhas que são feitas em relação ao seu futuro, então temos um caminho profícuo para efetivá-lo. Essa constatação nos leva a uma questão metodológica importante: a distinção entre dois objetivos para os quais a regionalização do orçamento pode ser orientada.

O primeiro está vinculado à construção de bases de dados robustas que permitem elevar a capacidade de análise das dinâmicas urbanas e a interferência do papel do estado e do gasto público sobre ela. Para isso, não é necessariamente primordial distribuir o gasto público a partir de uma unidade administrativa (como, por exemplo, as prefeituras regionais), mas estabelecer estratégias que permitam acompanhar o sentido territorial da aplicação das despesas públicas. Pode-se trabalhar com uma combinação de dados, em distintas escalas de análise e que permitam uma sobreposição entre territórios (mais ou menos vulneráveis) e políticas setoriais. Inferências, estivas e rateios do gasto público podem servir a esse tipo de análise. O subsídio da tarifa de transporte público é um bom exemplo dessa situação. Ele não é, a princípio, um gasto regio-

nalizado, dado que a rede opera em toda a cidade. Mas os seus benefícios podem adquirir um sentido em relação ao padrão socioterritorial. Poderíamos trabalhar com a população que é usuária do transporte coletivo na cidade e considerar que seu benefício se distribui entre eles.

O segundo, para o qual ter informação sobre todo o gasto por unidade administrativa é essencial, diz respeito a um objetivo de outra natureza: permitir que o cidadão se aproprie cada vez mais das discussões, dos debates do seu bairro. Um balanço das dificuldades em aumentar, ou mesmo tornar mais efetivas, as iniciativas relacionadas à ampliação da participação pública no orçamento mostra as barreiras para que se chegue a um nível de detalhamento maior, em termos territoriais, do gasto público. Isso significa, de forma combinada, que não se limite a debater investimentos e planos de obras, mas que se incorpore às dimensões de custeio, incluindo pessoal e contratos, sobretudo, se levarmos em conta que a ampliação da participação não é importante apenas nos períodos de expansão das receitas e dos serviços públicos, mas também para os momentos de retração econômica, queda das receitas e ampliação dos conflitos distributivos. Nessas etapas, é crucial que o cidadão tenha uma apropriação dos custos de cada equipamento (um parque, uma UBS, um CRAS, uma escola) e que saiba claramente quanto se gasta naquele território com habitação, com saúde, com educação.

Entendemos que o presente trabalho, ao apontar barreiras e oportunidades para o georreferenciamento do orçamento público, fornece subsídios para esses dois objetivos. A perspectiva orientadora, no entanto, está mais vinculada ao segundo, mais complexo à medida que implica ter todos os gastos regionalizados. O primeiro objetivo, porém, pode ser visto como um instrumento tático para mobilizar a so-



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

cidade e os governos em direção ao segundo. É sobre a construção dessas duas perspectivas – uma da capacidade analítica de compreender o esforço dos governos vis-à-vis a realidade socioespacial do município e a de aproximar a apropriação do gasto público em unidades territoriais mais próximas do cidadão – que versará a próxima seção do presente estudo.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



IDENTIFICAÇÃO DO GASTO PÚBLICO REGIONALIZADO



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO



UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO PAULISTANO SOB O ENFOQUE DA TERRITORIALIZAÇÃO DOS GASTOS

A Prefeitura de São Paulo não sabe informar onde são realizadas 75% dos gastos públicos em investimentos e contratos com terceiros nas suas secretarias-fim, isto é, que prestam serviços diretos à população da cidade. Por outro lado, só sabe dizer onde são realizados apenas 3% dessas mesmas despesas. Ou seja, em tempos nos quais o debate democrático sobre priorização e aplicação dos recursos públicos se mostra estruturalmente relevante, não existem informações confiáveis que permitam que governo e sociedade dialoguem de maneira informada sobre o sentido de suas políticas: afinal, em que medida a aplicação de recursos públicos tem atenuado ou agravado a desigualdade socioterritorial?

A falta de verbas, por sua vez, é alegação frequente para justificar a insuficiência de serviços públicos nas regiões mais pobres da cidade, essa, sim, reprodutora das desi-

gualdades sociais e territoriais ao longo de gerações paulistanas. Nesse sentido, o presente estudo mostra que essas alegações são feitas no escuro, a partir da ausência de informações confiáveis e públicas sobre onde são aplicados os recursos. Se já era sabido que não existem informações sobre a distribuição geográfica do gasto, revela-se aqui a dimensão desse desconhecimento.

Há, ainda, um agravante: a análise dos dados mostra que, à medida que avança o processo de execução orçamentária, diminui a parcela dos gastos com sua localização definida. Depois de debater a Lei Orçamentária em audiências públicas (o que é obrigatório por lei) e com o Legislativo (obedecendo a um princípio da repartição de poderes), o Poder Executivo promove um amplo congelamento de despesas. Ao se descongelarem e se empenharem os recursos, os gastos com a localização informada são mais prejudicados e aumenta o volume percentual do orçamento suprarregional e não localizado. Desconstrói-se, dessa forma, o pouco que havia de um pacto territorial: o ganha e perde entre recursos para regiões distintas se diluem em dotações orçamentárias genéricas, e a sociedade civil é privada de ter informação sobre o resultado do processo decisório.

A reversão desse quadro, essencial para a mobilização conjunta de atores sociais em direção à diminuição das desigualdades socioterritoriais, é factível. Para isso, a Fundação Tide Setubal vem empreendendo esforços na direção de fornecer ferramentas que sirvam tanto ao governo como à sociedade civil para aprimorar a qualidade das informações orçamentárias no que diz respeito à sua localização territorial. O primeiro passo foi realizar um diagnóstico dos principais problemas enfrentados (e as oportunidades para seu enfrentamento) na pesquisa “Identificação dos gastos públicos nas periferias de São Paulo”. Agora, o trabalho se desdobra na atuação coletiva por meio do Grupo de Trabalho de Orçamento da Rede Nossa São Paulo, na sensibilização



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO

de órgãos de controle (internos e externos) e, mais adiante, no desenvolvimento de ferramentas que permitam extrair e qualificar dados dos sistemas públicos de informação.

Este trabalho faz parte, portanto, de uma estratégia mais ampla e procura quantificar o volume de informações não localizadas e, ao mesmo tempo, identificar as principais ações orçamentárias que devem ter a sua localização identificada. Apresenta-se, portanto, como um guia que pode mobilizar esforços concentrados para melhorar a qualidade das informações, ao mesmo tempo que evidencia a ausência de informações para o debate das políticas públicas. Além dessa apresentação, o presente relatório traz uma seção inicial relativa à metodologia do estudo, seguida pela apresentação dos resultados. Por fim, trazemos brevemente uma discussão que pode ser ensejada a partir da identificação dos principais gastos a serem regionalizados pelas secretarias-fim.

METODOLOGIA

O presente relatório apresenta os resultados da análise dos dados do orçamento público disponível ao cidadão por meio do sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo. O objetivo do documento foi o de identificar o percentual do gasto público da Prefeitura de São Paulo que é efetivamente geolocalizado ou, como tratamos aqui, regionalizado. Por regionalizado entende-se aquele gasto cuja localização é identificável pelo sistema de execução orçamentária ao menos no nível da prefeitura regional. Procura-se, dessa forma, avaliar o cumprimento da legislação aplicável no que se refere à distribuição territorial da alocação dos recursos públicos.

A escala da prefeitura regional como unidade espacial mínima de análise se justifica por razões conceituais, administrativas e operacionais. No primeiro caso, por permitir o monitoramento da política pública sob o prisma da redução das desigualdades socio-

territoriais. Embora com grau significativo de heterogeneidade interna, as prefeituras regionais, no seu conjunto, apresentam níveis de desigualdades (como, por exemplo, as medidas pelo índice de Gini) menores do que as do município de São Paulo. Pesou também o fato de ser uma unidade administrativa reconhecida, estruturante, portanto, das ações de governo e, principalmente, referência para a organização dos processos participativos e do acesso do cidadão aos serviços e às políticas públicas. Decorrem daí, da mesma forma, as razões operacionais: sendo esta a unidade administrativa, parte da execução orçamentária é tomada tendo como base esse nível espacial. Ademais, eventuais ajustes e aprimoramentos a serem sugeridos, como melhora nas rotinas para produção de informação territorializada sobre o gasto público, passam necessariamente pela sua vinculação às 32 prefeituras regionais.

Ao passo que a definição da unidade geográfica orienta a organização do estudo, também é essencial a definição de dois filtros iniciais feitos aos dados em análise. O primeiro deles, tomado em definição conjunta com a Fundação Tide Setubal, diz respeito à escolha das secretarias-fim, isto é, aquelas que prestam atendimento direto à população, como objeto principal de análise. A escolha tem, novamente, como fundamento o impacto dos gastos na redução da desigualdade socioterritorial. Isso não significa ignorar que despesas das secretarias-meio tenham sentido nas dinâmicas urbanas, mas que procuramos destacar as ações com maior repercussão no cotidiano do cidadão paulistano.

Concluindo a seleção das secretarias, utilizamos a classificação funcional como complemento, de forma a incorporar recursos geridos por fundos – tais como Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Habitação. Ou seja, independentemente do órgão que executa a despesa, consideramos tais gastos como parte do recurso executado pelas áreas-fim.



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

Cabe, ainda, uma observação relacionada à nomenclatura: para dar maior visibilidade, facilitar a compreensão e comunicação com o Executivo municipal, optamos por utilizar o nome das atuais secretarias. Para isso realizamos de forma retroativa uma compatibilização entre as nomenclaturas.

Excluídas as secretarias-meio, trabalhamos com um recorte também relativo à natureza dos gastos. Foram analisados dois grupos de despesa: os investimentos e os contratos com terceiros, pessoa jurídica. Os investimentos porque, embora lidem com um horizonte relativamente reduzido dos gastos públicos, são fundamentais indutores da transformação da realidade socioespacial da cidade e que tornam-se ainda mais cruciais se considerarmos o déficit das populações mais vulneráveis a esses bens e à reduzida capacidade do município com relação a essa natureza de despesa. Já os contratos com terceiros referem-se a “serviços essenciais prestados à população, relacionados ao atendimento de saúde, à limpeza e zeladoria urbana, à distribuição de uniformes e merenda escolar. Enfim, elementos centrais no âmbito das competências da prefeitura e fundamentais, sobretudo, para os segmentos mais vulneráveis da população”.

Assim e conforme justificado na pesquisa anterior, “Identificação dos Gastos Públicos na Periferia de São Paulo”, ficaram fora da conta as despesas relativas ao pagamento da dívida (incluindo juros e amortização), encargos e despesas com aposentadorias e pensões. Finalmente, os dados com pessoal foram excluídos da presente análise. Eles possuem forte repercussão na reversão das dinâmicas socioespaciais, porém, o caminho para sua regionalização já está apontado na pesquisa anterior, e estão vinculados, sobretudo, ao georreferenciamento dos funcionários – cujos desafios já foram explicitados e os caminhos, apontados.

Em suma, aplicando os filtros listados acima, ficamos com um conjunto de despe-

sas com grande impacto sobre a realidade vivida pelos habitantes da cidade: secretarias-fim, despesas de investimento e serviços com terceiros. O período de 2014 a 2017 foi selecionado por ser o mais recente, já que pretendemos analisar como está o processo de georreferenciamento do orçamento no tempo presente e, para isso, procurou-se aplicar o período do último Plano Plurianual – no qual a semelhança de nomenclatura das ações facilita o trabalho de classificação e análise das informações. Esse subconjunto totalizou 17.290 ações orçamentárias, representando 70,3 bilhões de reais ao longo dos anos de 2014 a 2017. A partir desse recorte, as ações foram classificadas entre as seguintes categorias:

- 1** **suprarregionais: despesas que abarcam o conjunto do município com impacto territorial indireto e, portanto, não são regionalizáveis. Envolvem itens como administração da unidade, treinamentos gerais aos servidores públicos, campanhas e desenvolvimento de sistemas de informação;**
- 2** **regionalizáveis: despesas que só podem ser executadas com alguma vinculação territorial, como “reforma de escolas”. Ou seja, são, claramente, de caráter territorial. Estas, por sua vez, subdividem-se em duas categorias:**
 - **localização informada, projetos com referência explicitamente territorial, como, por exemplo, o nome do equipamento público, o endereço do local a ser construído ou a prefeitura regional de referência (unidade mínima);**



- **localização não informada, que não estão detalhadas na peça orçamentária. São exemplos dessa categoria ações relativas à “operação e manutenção” ou construção e ampliação de equipamentos público.**

De forma geral, é importante destacar que foi estabelecido um critério rigoroso (e, de certa forma, conservador) para distinguir as ações suprarregionais das ações regionalizáveis. Assim, projetos ou programas que tinham caráter mais geral e efeito por toda a cidade como, por exemplo, programas de desenvolvimento de ensino, aperfeiçoamento técnico de servidores públicos, treinamentos, campanhas e eventos foram classificados como suprarregional (em vez de regionalizável - não informado). Esse procedimento mais conservador possui duas vantagens. Primeiro, ele reduz o grau de discricionariedade na classificação das despesas. Segundo, permite que os resultados enfatizem a principal constatação do relatório: a Prefeitura de São Paulo não sabe informar a maior parte dos gastos públicos que deveriam ser territorializados. Retirar do critério, portanto, uma zona cinzenta relativa

às propriedades territoriais dos gastos torna o documento de mais fácil compreensão, servindo como base mais robusta para a defesa do principal: é fundamental trabalhar para que, no médio prazo, a legibilidade do orçamento se aproxime do cidadão, isto é, seja regionalizada.

IDENTIFICAÇÃO DOS GASTOS TERRITORIALIZADOS

A tabela 1 mostra com clareza o descumprimento da Lei Orgânica do Município: a prefeitura não sabe informar a localização de 75% do orçamento público, considerando o universo das ações que claramente deveriam ter sua localização identificada. Ao mesmo tempo, só saber dizer, efetivamente, para onde vai 3% do gasto público efetivamente realizado (liquidado). A comparação entre a etapa de planejamento orçamentário e a efetiva liquidação mostra também que o problema é agravado ao longo da execução orçamentária. Ainda que a etapa de planejamento seja bastante insuficiente para determinar a localização geográfica dos investimentos e gastos com terceiros, com apenas 6%, o índice já baixo piora no processo de execução.

TABELA 1

GASTO PÚBLICO SELECIONADO, SEGUNDO CATEGORIZAÇÃO GEOGRÁFICA – 2014 A 2017 (Em milhões R\$ nominais)

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.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



TABELA 2

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS CATEGORIAS GEOGRÁFICAS, SEGUNDO ETAPA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO – 2014 A 2017

(Em milhões R\$ nominais)

CATEGORIZAÇÃO GEOGRÁFICA	ORÇADO	ATUALIZADO	CONGELADO	EMPENHADO	LIQUIDADO
	%	%	%	%	%
Regionalizável – localizado	6,2	5,3	16,1	3,4	3,3
Regionalizável – não localizado	74,7	70,0	72,3	69,7	74,2
Suprarregional	19,2	19,7	8,3	21,7	22,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Essa queda dialoga com os achados da pesquisa anterior. Mostra, sobretudo, que a dinâmica da execução orçamentária piora a vinculação entre gasto público e território. Nesse sentido, listamos os aspectos relativos às rotinas de trabalho ao longo do processo: os excessos das práticas de congelamento das despesas (que deveriam ser um mecanismo de ajuste do orçamento face às oscilações na receita, mas acabam sendo usadas discriminadamente como ferramenta de gestão); não preenchimento das informações na execução dos contratos; e negligência com o preenchimento do campo detalhamento da ação. A lógica dos congelamentos e da reserva fica mais clara na tabela 2.

A distribuição percentual mostra que a participação das ações do tipo “regionalizável – localizada” triplica na etapa do congelamento dos gastos públicos das secretarias-fim. Em seguida, no momento do empenho, quase metade desse valor não é descongelada. Por outro lado, as ações suprarregionais são poupadas para, depois, aumentarem a sua participação no gasto público. Esses números podem indicar uma intencionalidade política na dinâmica do orçamento, prejudicial à informação territorializada do gasto público. Nas etapas de pla-

nejamento orçamentário, os governos criam dotações particularizadas e identificadas territorialmente (possivelmente, para ampliar o apoio para aprovação da peça). Em seguida, promovem um congelamento amplo para liberar apenas metade daquilo que havia sido pactuado.

Os números apontam, entretanto, para o potencial das bases de dados regionalizadas. A análise posterior das informações pode indicar, dentro desse universo, quem ganhou e quem perdeu, revelando a intencionalidade dos governos no processo de gestão do orçamento.

A distribuição percentual dos gastos segundo categoria geográfica por secretaria está apresentada na tabela 3 e no gráfico 1. Para a localização informada, o maior valor percentual é o da Secretaria de Cultura, que permite a identificação territorial de um terço do gasto analisado. Esse percentual pode ser explicado, sobretudo, pela manutenção de equipamentos públicos – como o Teatro Municipal, que, por ser uma autarquia, recebe transferência direta de recursos. Por sua natureza, a secretaria passa a constituir um caso importante para aprofundar os conflitos territoriais distributivos da aplicação de recursos. Por ter já meio caminho andado, pode ser um



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

caso-piloto para análise pormenorizada dos impactos dos seus investimentos.

Embora com um percentual comparativamente alto, a Secretaria das Prefeituras Regionais aloca diretamente em cada uma de suas 32 unidades apenas 8,7% do gasto com investimentos e contratos com terceiros. Atividades que respondem diretamente a pleitos da população, como pequenas

obras e investimentos em espaços públicos, melhorias de acessibilidade local, e serviços prestados, como limpeza urbana, execução de podas e limpeza de bueiros. Não surpreende, dessa forma, o fracasso das reiteradas “priorizações” de temas ligados à zeladoria urbana. Afinal, fica claro que não se sabe, efetivamente, onde se está realizando esse tipo de gasto.



TABELA 3

GASTO PÚBLICO SELECIONADO, SEGUNDO CATEGORIZAÇÃO GEOGRÁFICA – 2014 A 2017 (Em milhões R\$ nominais)

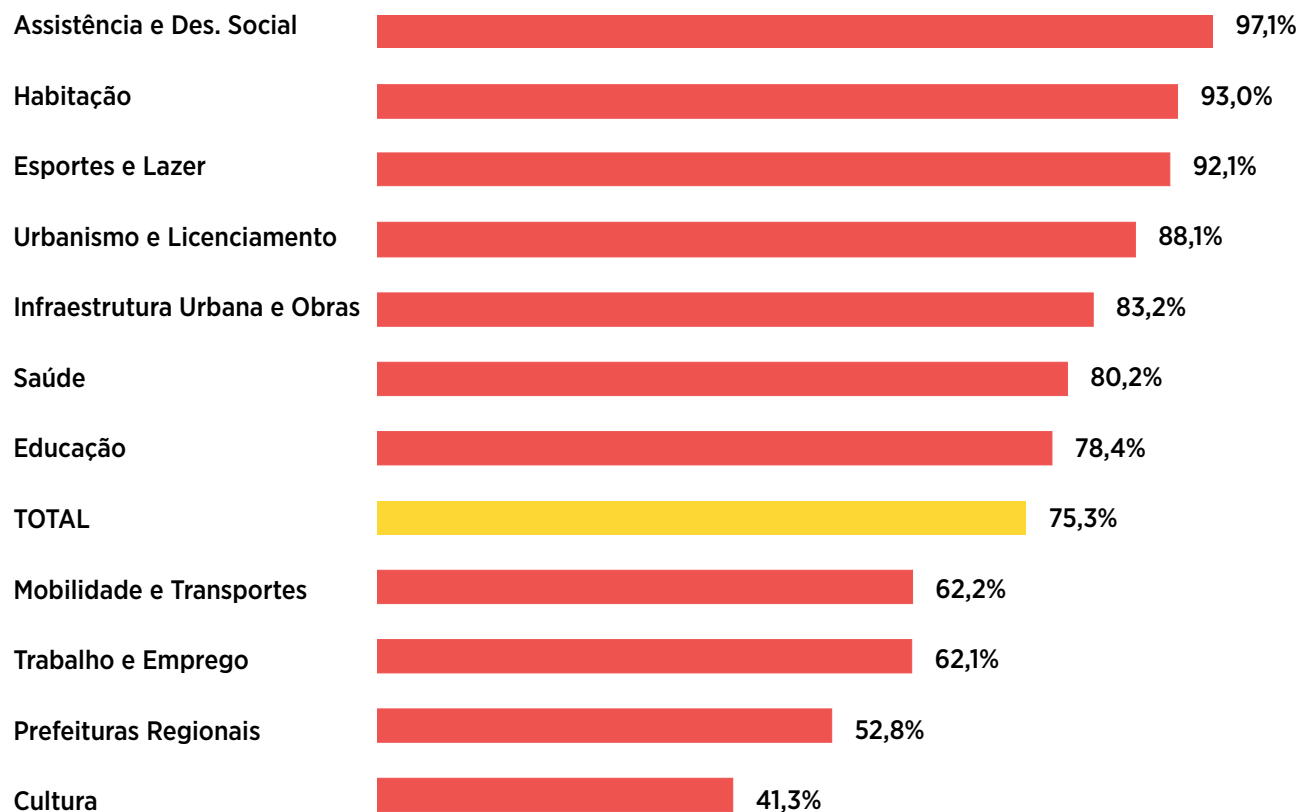
ÓRGÃO	CATEGORIA GEOGRÁFICA							
	REGIONALIZÁVEL					Total		
	Localização informada		Localização não informada	Localização não informada	Suprarregional			
Saúde	147,43	0,7	18.084,12	80,2	4.313,59	19,1	22.545,14	100,0
Educação	0,18	0,0	9.828,14	78,4	2.703,99	21,6	12.532,31	100,0
Prefeituras Regionais	876,42	8,7	5.329,57	52,8	3.885,91	38,5	10.091,91	100,0
Infraestrutura Urbana e Obras	711,17	14,2	4.179,18	83,2	131,62	2,6	5.021,97	100,0
Assistência e Des. Social	0,00	0,0	3.618,32	97,1	109,80	2,9	3.728,12	100,0
Mobilidade e Transportes	0,00	0,0	3.311,57	62,2	2.015,45	37,8	5.327,02	100,0
Habitação	1,70	0,1	1.763,26	93,0	131,56	6,9	1.896,52	100,0
Urbanismo e Licenciamento	28,95	1,7	1.530,59	88,1	176,97	10,2	1.736,51	100,0
Esportes e Lazer	2,48	0,5	484,99	92,1	38,95	7,4	526,42	100,0
Cultura	349,97	33,0	437,94	41,3	273,54	25,8	1.061,45	100,0
Trabalho e Emp.	0,26	0,1	110,31	62,1	67,09	37,8	177,66	100,0
Total	2.118,56	3,3	48.677,99	75,3	13.848,52	21,4	64.645,06	100,0

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



GRÁFICO 1

PERCENTUAL DO GASTO REGIONALIZÁVEL NÃO LOCALIZADO, SEGUNDO SECRETARIAS – 2014 A 2017



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

Por serem as maiores secretarias, Saúde e Educação chamam atenção para o alto percentual de gastos com a localização não identificada, na casa dos 80%, e o baixo percentual das identificadas próximo de zero, no caso da Educação, e menos de 1% no caso da Saúde. Ou seja, a prefeitura não sabe informar quais territórios são efetivamente priorizados nem tampouco prestar contas em relação ao atendimento de demandas comuns nos processos participativos: vagas em creches e construção de Unidades Básicas de Saúde estão entre os mais frequentes reclamos dos cidadãos que participam desse processo.

Ambos os temas povoam com intensidade os discursos eleitorais de candidatos ao Executivo e ao Legislativo, mas não se sabe, efetivamente, como tais prioridades se transformam em ações concretas no território.

GASTOS TERRITORIALIZADOS NO PERÍODO RECENTE

Identificado o percentual de gastos efetivamente realizados, duas questões subsequentes foram analisadas. A primeira foi a de compreender no tempo o que aconteceu com o processo orçamentário no que diz



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

respeito à territorialização. Para isso, buscamos trabalhar um olhar para o esforço de planejamento dos gastos que, como vimos, sempre foi maior do que a capacidade de informar a execução do gasto regionalizado. Observamos, no relatório anterior, a média do período; agora, torna-se pertinente indagar como, nos diferentes anos, a prefeitura se planejou para informar a regionalização das suas despesas. A segunda, nessa mesma linha, foi a de investigar como foi o comportamento das secretarias nesse processo.

Para o primeiro dos objetivos, buscamos entender a dinâmica no tempo sobre os esforços de planejamento governamental para dar conta de produzir informação – já na etapa de formulação – sobre o gasto público.¹ Antes disso, devemos lembrar algumas características do período que podem ter influenciado os resultados. O primeiro deles

diz respeito ao ano inicial, 2014. Esse foi o segundo ano de gestão e o primeiro ano do ciclo do PPA, marcado, portanto, pela proximidade de uma etapa em que a administração estava, de fato, voltada para planejar o seu gasto a partir de um olhar mais global.

O ano anterior foi um período de elaboração – além das peças orçamentárias que são anuais (LDO e LOA), do Programa de Metas da Cidade e do PPA 2014-2017. Era um momento, portanto, de reconfiguração de programas, políticas e planejamento mais amplo dos gastos. Já 2017 difere totalmente desse período. Trata-se do primeiro ano de uma nova gestão que estava justamente se preparando para construir as peças de planejamento-orçamento de acordo com as suas preferências. Além disso, devemos considerar que o nível de investimentos públicos caiu ao longo desse período – afetando a composição

GRÁFICO 2

GASTO PÚBLICO MUNICIPAL PLANEJADO, SEGUNDO CATEGORIZAÇÃO GEOGRÁFICA – 2014 A 2017



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

¹ Existem informações disponíveis sobre o planejamento territorial dos gastos de cada ano nas tabelas do quadro de detalhamento das ações. Tais informações, no entanto, não foram analisadas por dois motivos: o primeiro, pelo fato de o campo detalhamento da ação não estar disponível no relatório de execução orçamentária, não permitindo, dessa forma, a comparação ao longo do tempo dentro das mesmas bases; adicionalmente, pelo fato de estarem disponíveis em PDF, ou seja, fora dos padrões de dados abertos.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



GRÁFICO 3

GASTO PÚBLICO MUNICIPAL LIQUIDADADO, SEGUNDO CATEGORIZAÇÃO GEOGRÁFICA – 2014 A 2017



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

dos gastos e, conseqüentemente, impactando as informações sobre a sua regionalização.

É precisamente isso que observamos nos gráficos 2 e 3. Neles, reforçamos o que já estava apresentado no relatório anterior, isto é, o baixo percentual de identificação territorial do gasto, mas com um agravante: se antes mostramos que a média do período (para os valores liquidados) era de apenas 3%, agora vemos que ela vem caindo ao longo do tempo, tanto para os valores orçados como para os valores liquidados.

De fato, esse expediente ainda pode ser verdadeiro, mas devemos levar em consideração que ele não funcionou como um incentivo para manter o patamar de planejamento dos gastos. De todo modo, fica clara uma conclusão preocupante: o esforço da máquina pública para planejar territorialmente os seus gastos vem caindo com o passar dos anos. Ao menos é para isso que apontam os dados públicos sobre a execução orçamentária.

Esse resultado é, de certa forma, esperado, dado que já identificamos na pesquisa “Gastos Públicos na Periferia de São Paulo”

que existe um alto custo (sobretudo em termos de trabalho) para regionalizar o gasto público. Sem incentivos, estímulos ou sanções, esse percentual tende a cair. Por outro lado, o resultado apresentado no gráfico 1 indica o potencial das ações de *advocacy*: podemos rapidamente voltar ao patamar identificado em 2014, que apontou – na fase de planejamento – para o maior índice do período para percentual do gasto público com a localização identificada: 8,1%.

Ao abrir as séries temporais por secretaria, podemos perceber como esse processo se deu setorialmente e, dessa forma, identificar campos para possíveis avanços a partir das ações e campanhas pela territorialização do orçamento público. Se havíamos identificado e destacado na introdução do presente documento que a administração convive num contexto de pluralidade e heterogeneidade institucional, em termos de participação, chama a atenção que acompanhou a queda do orçamento regionalizado uma expressiva redução na participação da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Ur-



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

banos, que correspondia, em 2014, a 65% dos valores que tinham sua identificação definida. Ou seja, os investimentos em obras deixaram de ser acompanhados por um esforço em termos de qualidade da informação.

A tabela 4 mostra, nesse sentido, que o esforço de planejar os gastos e informá-los territorialmente se deu a partir das intervenções

urbanas, sobretudo a partir da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb), e, mas secundariamente, pela atual Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). A primeira atingiu o importante valor de mais de 1 bilhão de reais com valores territorialmente identificados, ou 23% do gasto previsto. Já em 2017 houve uma queda expressiva, para cerca de



TABELA 4

**PARTICIPAÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL PLANEJADO
COM LOCAL IDENTIFICADO, SEGUNDO SECRETARIAS – 2014 E 2017**

GEOGRÁFICA	2014			2017		
	Local identificado	Gasto total	% informado	Local identificado	Gasto total	% informado
Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento	66	116	57,1%	21	1.035	2,0%
Secretaria Municipal do Trabalho e Empreendedorismo	25	66	37,5%	17	108	15,6%
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	1.178	5.125	23,0%	218	2.422	9,0%
Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais	468	2.951	15,9%	451	3.006	15,0%
Secretaria Municipal de Cultura	25	284	8,7%	117	452	26,0%
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	26	449	5,8%	15	211	7,3%
Secretaria Municipal da Saúde	6	5.694	0,1%	18	6.204	0,3%
Secretaria Municipal de Educação	1	3.052	0,0%	5	4.192	0,1%
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	0	907	0,0%	1	1.213	0,0%
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	0	1.406	0,0%	0	1.588	0,0%
Secretaria Municipal de Habitação	0	2.076	0,0%	4	1.036	0,3%
Total	1.796	22.125	8,1%	867	21.466	4,0%

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

200 milhões de reais, não ocupando mais de 10% do orçamento previsto pela pasta. Na SMUL, esse valor passou de 57% para 2%. Um evento, que já identificamos na pesquisa “Gasto Público na Periferia de São Paulo”, pode nos ajudar a relativizar esse processo: a introdução, no decreto de execução orçamentária de 2014, do detalhamento da ação (DA), campo para o qual era prevista a especificação do distrito administrativo no momento do empenho orçamentário. Porém, como as informações relacionadas ao detalhamento não são públicas, não é possível medir de que forma as práticas de preenchimento do DA e os seus resultados em termos de melhoria da qualidade da informação ocorreram.

Entre as secretarias que aumentaram o seu esforço em planejar o orçamento de forma territorializada, ganha destaque a Secretaria Municipal de Cultura. O expressivo aumento do percentual do gasto com a localização informada indica que a pasta trabalhou na contramão da média da prefeitura. Com esse resultado, aprofundamos também a leitura do relatório anterior, no qual havíamos sugerido que a participação

mais alta se devia à presença de autarquias e fundações muito específicas, como é o caso do Teatro Municipal.

O crescimento significativo, porém, nos indica que houve, de fato, um movimento em direção a um planejamento territorializado das suas despesas. Não poderiam deixar de chamar a atenção, entretanto, as pastas que zeraram (e permaneceram assim ao longo do quadriênio): Assistência Social, Mobilidade e Transporte e Habitação. São áreas cujos gastos são eminentemente territoriais (com exceção de transporte, em função do aumento expressivo da despesa com subsídio das tarifas).

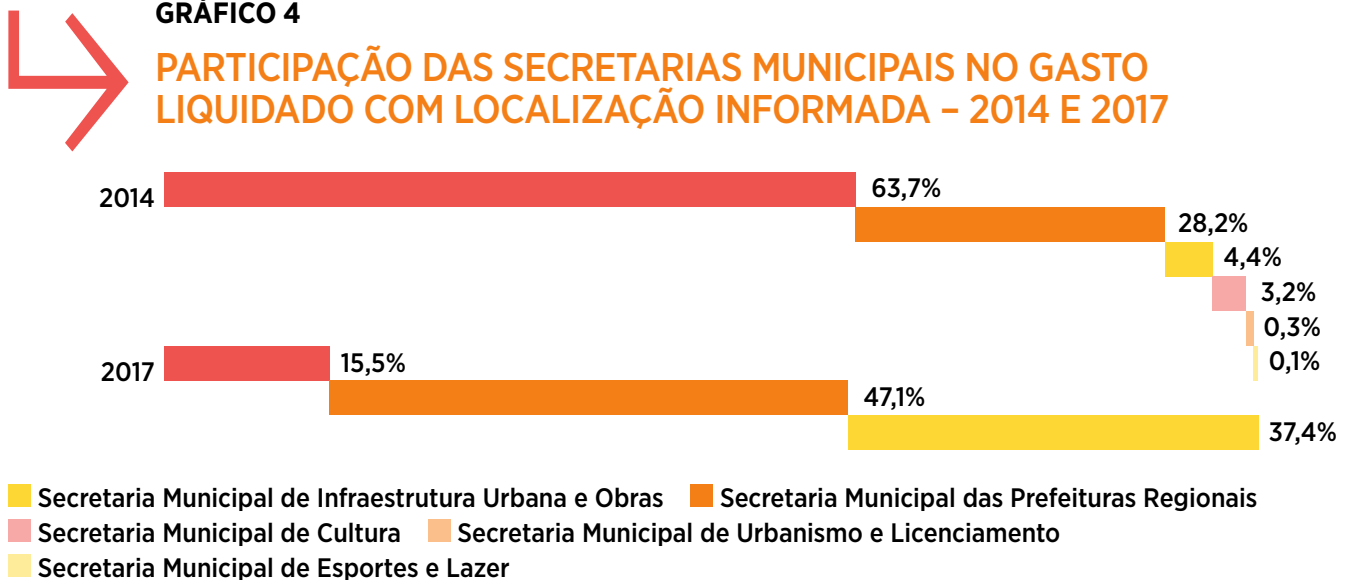
O esforço desigual no planejamento do gasto das secretarias ao longo do tempo resultou, de fato, em estruturas diferentes do gasto efetivamente realizado, isto é, na composição dos valores liquidados, correspondente ao que se verificou em relação ao orçado. No período, passamos de uma composição especialmente voltada para intervenções urbanas para uma relacionada, sobretudo, aos valores dispendidos pelas prefeituras regionais e pelos equipamentos de cultura.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

GRÁFICO 4

PARTICIPAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS NO GASTO LIQUIDADADO COM LOCALIZAÇÃO INFORMADA - 2014 E 2017



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



IDENTIFICANDO BARREIRAS E OPORTUNIDADES



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO



PRINCIPAIS GRUPOS DE DESPESA E AS BARREIRAS PARA REGIONALIZAÇÃO

A importância de regionalizar o gasto público, seja do ponto de vista da gestão governamental, da avaliação da política municipal, mas, sobretudo, como um mecanismo para qualificar e fomentar a participação social no debate e nas escolhas efetuadas em relação às prioridades dos serviços públicos, aponta para um grande desafio. Compreender melhor e identificar como resolver o problema torna-se um caminho lógico nesse percurso. As barreiras para implementar tal rotina (que serão descritas de forma mais pormenorizada nas seções seguintes) estão, sobretudo, vinculadas aos procedimentos atuais na forma pela qual o

gasto público é planejado e executado. Em outras palavras, se a melhor forma, mais fidedigna e atualizável, é a extração dos dados que permitam a territorialização na fonte (isto é, o próprio Sistema de Orçamento e Finanças), tem-se um consenso de que há um longo caminho a ser percorrido.

Entretanto, existe uma discussão importante e que pode, ao mesmo tempo, reduzir o escopo do problema, que diz respeito às categorias das despesas públicas que são passíveis de territorialização. Nesse caso, não estamos tratando de uma questão relacionada à disponibilidade da informação, mas de tipos de gastos públicos sobre os quais não faria sentido territorializar. Esses filtros foram aplicados no presente trabalho de forma a otimizar os esforços de regionalização para delimitar um escopo que realmente interessa aos propósitos da presente pesquisa, qual seja, o de mapear aqueles gastos que permitam, de fato, dimensionar o esforço dos governos municipais em relação à reversão das desigualdades territoriais. Ao mesmo tempo, construir um caminho de regionalização do orçamento que sirva como instrumento para qualificar a participação cidadã nas decisões da cidade, isto é, fomentar uma gestão mais democrática da cidade.

Para orientar tal discussão, trabalhamos com o total de gasto público no município de São Paulo entre 2012 e 2016.¹ Uma primeira visão sobre este na cidade de São Paulo diz respeito a uma macroclassificação baseada na natureza da despesa: investimento e custeio, conforme apresentado na tabela 5. Analisando os números, depreende-se a importância de ambos para a análise do esforço da administração pública municipal nas distintas porções da cidade.

1 A escolha se deu por dois motivos: (i) disponibilidade de informações em arquivos abertos; e (ii) período mais abrangente para não entrar no mérito de cada orçamento ou de cada gestão, mas um olhar geral sobre os grandes números. Os valores mostrados são sempre referentes às liquidações, portanto, efetivamente despendidos pela administração pública.



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO



TABELA 5

DESPESAS MUNICIPAIS, SEGUNDO NATUREZA DA DESPESA MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 2012 A 2016

NATUREZA DA DESPESA	VALOR (EM REAIS CORRENTES)	PARTICIPAÇÃO
Correntes	182.413.657.913	89%
Capital	22.886.363.683	11%
Total geral	205.300.021.596	100%

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças (SOF); Secretaria Municipal da Fazenda

O investimento é o elemento transformador do território. É essa categoria capaz de suprir os problemas da cidade, como provisão de habitação de interesse social, novas escolas, novas UBSs, parques, saneamento, corredores de ônibus, entre outros. É desse grupo que provêm os esforços necessários para cobrir os grandes déficits de urbanidade com os quais convive boa parte dos cidadãos. Por outro lado, percebemos que se trata de um montante minoritário no gasto público municipal. Assim, embora fundamentais, os esforços não podem se reduzir a compreender a distribuição espacial desse tipo de gasto. Por sua vez, as despesas de custeio, além do seu montante expressivo, cobrem as atividades essenciais para a vida urbana – os serviços prestados à população: o atendimento nos hospitais e UBSs, o funcionamento das escolas, a zeladoria do espaço urbano, os serviços de limpeza urbana e de transporte. Sem regionalizá-las, parte relevante dos serviços urbanos ficaria de fora.

Considerando que ambas as categorias são fundamentais, é preciso descer mais um nível para compreender melhor os gastos públicos, que foram detalhados por grupos de despesa. Dessa forma e observando a tabela 6, percebemos que um importan-

te componente do gasto público se refere à dívida pública paulistana e está dividido em: serviço da dívida, isto é, o pagamento dos juros (portanto, incluído no custeio), e a amortização (que implica a redução do montante principal e, portanto, classificado contabilmente como investimento). Somados, os dois valores representam quase 9% do gasto público no período.

Trata-se de um gasto fundamental para compreender a desigualdade na cidade de São Paulo sob dois pontos de vista. Primeiro, na leitura das obras que levaram ao endividamento: afinal, atenderam ao interesse e às demandas da maioria da população, que residem nas periferias paulistanas ou foram orientadas a melhorar a qualidade de vida de quem reside nas zonas ricas da cidade? Segundo, como esse endividamento e as obrigações do município comprometem a capacidade da prefeitura em fazer novos investimentos e ampliar os serviços públicos e impactam a população ao longo de diferentes gerações? Porém, em que pese a relevância do tema em relação às dinâmicas da cidade, não serão aqui – do ponto de vista do georreferenciamento – relevantes para essa análise especificamente. O universo a ser tratado pela pesquisa passa a ser, portanto, definido a partir de três catego-



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



TABELA 6

DESPESAS MUNICIPAIS, SEGUNDO NATUREZA E GRUPO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 2012 A 2016

NATUREZA DE DESPESA	GRUPO DE DESPESA	VALORES (EM REAIS CORRENTES)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DAS DESPESAS
Despesas correntes	Juros e encargos da dívida	10.136.789.396	4,9%
	Outras despesas correntes	98.164.370.288	47,8%
	Pessoal e encargos sociais	74.112.498.230	36,1%
	Total correntes	182.413.657.913	88,9%
Despesas de capital	Amortização da dívida	7.545.418.725	3,7%
	Inversões financeiras	407.206.798	0,2%
	Investimentos	14.933.738.160	7,3%
	Total capital	22.886.363.683	11,1%
Total geral		205.300.021.596	100,0%

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças (SOF); Secretaria Municipal da Fazenda

rias que, somadas, representaram 91% dos gastos públicos na cidade entre 2012 e 2016: investimentos, pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes.

Ainda que aplicado esse primeiro filtro (que basicamente excluiu os gastos com a dívida paulistana da conta), as categorias permanecem muito genéricas, o que nos leva à necessidade de explicitar melhor o que são essas despesas. Um olhar rápido a partir dos resultados da figura anterior mostra que há uma forte concentração desses gastos no grupo “Outras Despesas Correntes”, que chama a atenção por representarem mais da metade do universo dos gastos territorializáveis. Isso significa que, se pretendemos captar a dimensão do esforço dos governos em promover melhorias significativas na qualidade de vida das pessoas ou se pretendemos trazer para os processos participativos essa discussão, será fundamental

entender melhor esse grupo. Dentro dele e conforme a tabela 7, percebe-se a importância do grupo de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. Destacando a sua magnitude: dos 205 bilhões de reais de gastos públicos no período, 65 bilhões de reais foram nesses contratos. Estamos tratando aqui de serviços essenciais prestados à população, relacionados ao atendimento de saúde, à limpeza e zeladoria urbana, à distribuição de uniformes e merenda escolar. Enfim, elementos centrais no âmbito das competências da prefeitura e fundamentais, sobretudo, para os segmentos mais vulneráveis da população. Embora se trate de atividades e serviços absolutamente territorializáveis, em sua grande maioria, essa é a informação mais difícil de se produzir para níveis espaciais mais detalhados – fato reconhecido por todos os entrevistados ao longo da pesquisa.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



TABELA 7

DETALHAMENTO DAS OUTRAS DESPESAS CORRENTES, SEGUNDO CATEGORIAS

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 2012 A 2014

OUTRAS DESPESAS CORRENTES	VALORES	PARTICIPAÇÃO (TOTAL DOS GASTOS)
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	65.773.072.180	35,13%
Contribuições	9.026.706.400	4,82%
Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas	7.252.962.110	3,87%
Auxílio-Alimentação	3.405.940.014	1,82%
Material de Consumo	3.319.753.776	1,77%
Obrigações Tributárias e Contributivas	1.913.744.670	1,02%
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	1.397.434.346	0,75%
Pensões	1.086.278.133	0,58%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	1.022.707.548	0,55%
Locação de Mão de Obra	958.565.410	0,51%
Despesas de Exercícios Anteriores	948.387.391	0,51%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	944.637.454	0,50%
Sentenças Judiciais	519.335.892	0,28%
Auxílio-Transporte	367.617.129	0,20%
Indenizações e Restituições	121.838.022	0,07%
Serviços de Consultoria	31.918.688	0,02%
Subvenções Sociais	19.463.977	0,01%
Outros Benefícios Assistenciais e Previdenciários do Servidor ou do Militar	17.664.581	0,01%
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desport. e Outras	15.812.177	0,01%
Passagens e Despesas com Locomoção	13.522.826	0,01%
Diárias - Civil	6.906.057	0,00%
Salário Família	101.506	0,00%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES Total	98.164.370.288	52,44%

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária (SOF); Secretaria Municipal da Fazenda

AUSÊNCIA DE ROTINAS PARA REGIONALIZAR OS GASTOS COM TERCEIROS

E quais são as dificuldades em territorializar esse gasto? A partir das entrevistas e da análise das informações orçamentárias disponíveis, foi possível listar as principais delas. Primeiro, boa parte desses contratos são centralizados e dizem respeito a serviços prestados na cidade inteira. Importante dizer que tal prática faz sentido quando atentamos ao princípio da economicidade. Isto é, se a prefeitura for fazer uma compra pública e, dessa forma, adquirir algum produto ou serviço, o grande volume contratado permitirá economia de escala. Portanto, se fizer uma contratação, por exemplo, para compra de uniforme, conseguirá melhor preço com uma compra única para toda a cidade do que se fizesse uma contratação por escola ou por prefeitura regional.

O segundo aspecto diz respeito às formas de atesto do serviço (e a consequente medição), que pode não envolver um detalhamento por unidade administrativa (ou, quando envolve, pode estar vinculado a múltiplas divisões territoriais). Isso não impediria, por outro lado, que os grandes contratos fossem geridos de forma a coletar dados referentes à execução desses contratos que permitissem o detalhamento da despesa no nível territorial. Se tomarmos como exemplo um contrato de prestação de serviços de limpeza nas escolas (que, em geral, é feito ou para a cidade inteira ou por Diretoria Regional de Ensino): em quais escolas o serviço foi prestado? Com qual frequência e em qual quantidade? Se uma medição adequada desses serviços pede que o setor público acompanhe esse detalhe, logo seria possível que essa informação fosse territorializada. A introdução de rotinas que permitissem esse acompanhamento e que, principalmente, coletassem essa informação que hoje não existe permitiria, além de melhor acompanhamento do serviço execu-

tado, maior transparência e controle social pela população.

O terceiro aspecto diz respeito ao fato de que, ainda que haja um acompanhamento e medição detalhada dos dados, as informações não são coletadas de maneira adequada, ou seja, não são inseridas no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) e, portanto, dificilmente podem ser processadas para que se produza, automaticamente, informação de qualidade sobre a sua distribuição no espaço. Ainda que existisse um mecanismo para inserir tais informações no sistema, a quantidade de trabalho administrativo seria substancialmente aumentada, exigindo uma mudança na alocação de trabalho entre os burocratas.

BAIXA PADRONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE O GASTO COM PESSOAL

O segundo grupo a ser analisado trata dos gastos com pessoal na administração pública municipal. Esses gastos são de fundamental importância, uma vez que o atendimento presencial ao cidadão é central para a boa prestação de serviços à população, em especial para os segmentos mais vulneráveis e para os territórios periféricos, principalmente quando nos referimos aos burocratas de nível de rua. Afinal, é a presença, por exemplo, de um assistente social que garante o seu atendimento e a orientação para encaminhamento a outros serviços públicos. Regionalizar esse gasto é, portanto, fundamental para medir os esforços da administração pública na sua atuação territorial. Pela óptica orçamentária, sua participação é também bastante relevante, conforme mostra a tabela 8: nada menos do que 22% do total do gasto público regionalizável.

Aqui surge também uma questão metodológica importante que diz respeito à incorporação ou não dos gastos com inativos na porção do orçamento passível de



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**



TABELA 8

DETALHAMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, SEGUNDO CATEGORIAS

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 2012 A 2016

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	VALORES	PARTICIPAÇÃO (TOTAL DOS GASTOS)
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	43.393.429.773	23,179%
Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas	16.447.058.145	8,785%
Obrigações Patronais	8.876.220.688	4,741%
Sentenças Judiciais	3.188.026.272	1,703%
Pensões do RPPS	2.047.801.746	1,094%
Indenizações Trabalhistas	58.532.226	0,031%
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	39.364.538	0,021%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	37.985.921	0,020%
Despesas de Exercícios Anteriores	17.387.232	0,009%
Contratação por Tempo Determinado	3.248.955	0,002%
Salário Família	2.271.509	0,001%
Outros Benefícios Previdenciários do Servidor	1.171.226	0,001%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS • Total	74.112.498.230	39,588%

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária (SOF); Secretaria Municipal da Fazenda



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

territorialização. A opção foi a de não considerar esse grupo no escopo do presente trabalho por dois motivos. Primeiro, porque não há como incidir politicamente sobre a sua distribuição no território, ou seja, não há nenhuma margem para que processos participativos ou relacionados à gestão democrática da cidade mudem a forma como são feitos os pagamentos aos inativos. Segundo, porque seu impacto sobre os territórios é secundário. Isto é, ainda que importe de alguma maneira sobre o impacto nas economias locais, os gastos com inativos não afetam a prestação de serviços públicos à população.

O cenário para a regionalização dos gastos públicos com pessoal, aqui delimitados como “Vencimentos e vantagens fixas”, é melhor comparativamente aos gastos com terceiros (pessoa jurídica). Isso porque as informações correspondentes aos salários pagos bem como à identificação do local de serviço do funcionário público (chamado de lotação, no jargão do setor público) estão disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo.² Dois problemas relacionados à qualidade da informação, porém, emergem da leitura dos dados. O primeiro é que o Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC) não é o mesmo que processa o pagamento da folha de vencimentos. Ao longo das entrevistas, apuramos que as diferenças nos valores podem ser significativas (chegando a 10% do montante total). Isso levaria à necessidade de compatibilização dos sistemas ou da compreensão do porquê dessa diferença para uma avaliação metodológica. Porém, ainda assim, pode-se inferir que tal variação não constitui uma ressalva que impeça o uso das informações do SIGPEC, o que nos leva ao segundo problema, relativo à possibilidade de georreferenciamento da informa-

ção disponível.

Nesse sentido, três dificuldades emergem para geolocalização do pessoal (para os que têm a informação do endereço disponível). A primeira, endereços despadronizados, o que inclui grafias distintas para os mesmos logradouros, diferenças nas abreviações etc. Embora tenha sido constatado esse problema na base, existem hoje tecnologias simples disponíveis que permitem resolvê-los. A segunda, endereços em branco. Nesse caso, constatamos, conforme a tabela 9, que há uma quantidade relevante, embora grandes secretarias tenham um percentual relativamente baixo. A terceira diz respeito à qualidade da declaração dos dados. Nesse caso, temia-se que tal distribuição fosse feita de maneira automática e que muitas secretarias alocassem todo o seu pessoal na sede (e, informalmente, distribuíssem suas equipes nos locais descentralizados de trabalho). Essa preocupação justifica-se com base na experiência de leitura dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). A tabela 9 mostra, porém, que, nesse caso, embora existam situações de declaração concentrada (que de longe não coincidem com o número de equipamentos mantidos pelas áreas), há um caminho promissor a ser percorrido (sobretudo se compararmos com o cenário encontrado em outros grupos de despesa). Afinal, embora seja necessário um trabalho razoável, não é de pouca relevância saber onde estão os funcionários da administração pública municipal e quanto se gasta com eles em cada unidade territorial.

² <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/Paginas/BuscaServidores.aspx>



TABELA 9

NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS, ENDEREÇOS ÚNICOS E PERCENTUAL DE ENDEREÇOS NÃO IDENTIFICADOS, SEGUNDO SECRETARIAS³

ÓRGÃO	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS	NÚMERO DE ENDEREÇOS ÚNICOS	% DE FUNCIONÁRIOS SEM ENDEREÇO IDENTIFICADO
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE	18.460	448	12%
SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA	6.362	76	13%
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	1.265	14	45%
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA	1.049	2	29%
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	859	5	28%
SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER	790	50	1%
SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE	766	13	0%
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO	612	1	70%
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO	603	3	86%
SECRETARIA MUNICIPAL DAS PREFEITURAS REGIONAIS	426	8	18%
GABINETE DO PREFEITO	384	1	22%
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E OBRAS	377		20%
SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA	352	1	0%
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	272	1	0%
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E EMPREENDEDORISMO	272	66	47%
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	206	5	4%
SECRETARIA MUNICIPAL DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA	187	5	31%
SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES	80	3	0%
SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	48	0	100%
SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	29	1	0%
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESESTATIZAÇÃO E PARCERIAS	23	1	0%

Fonte: Sistema de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC) – Secretaria Municipal de Gestão

³ Os arquivos relativos aos servidores da educação estavam corrompidos e, após reiteradas tentativas, não foram utilizados. As informações foram solicitadas à pasta. Porém, até o momento de entrega do presente relatório, não recebemos retorno sobre essa base.



INVESTIMENTOS: ONDE ESTAMOS TRANSFORMANDO A CIDADE?

Finalmente, uma categoria fundamental são os investimentos. Trata-se de uma despesa cuja natureza se define pela sua contribuição para o incremento da capacidade produtiva da economia, aqui vista de forma mais ampla, e que poderá ser usufruída pela sociedade ao longo dos anos. Os investimentos são, portanto, incorporados ao patrimônio da prefeitura ou ao ambiente construído da cidade. Em função dessa natureza, embora componha uma parcela mais reduzida do gasto público (comparativamente com as despesas com pessoal e com serviços de terceiros), compreendê-los torna-se fundamental para elucidar o conflito distributivo dos gastos públicos. Primeiro, em função dos benefícios a serem desfrutados no longo prazo, sua realização implica um efeito inercial importante e carrega consigo as despesas de custeio ao longo dos anos. Assim, a decisão e a realização de investimentos hoje terão impactos sobre a vida urbana durante muitos anos. Segundo, porque garantem os insumos fundamentais de acesso aos benefícios da cidade: o acesso ao saneamento básico, à mobilidade, à iluminação pública, aos equi-

pamentos públicos só pode ser atingido por meio das despesas de capital.

A participação dos investimentos no gasto público torna-se ainda mais crucial se considerarmos o déficit das populações mais vulneráveis a esses bens e a reduzida capacidade do município com relação a essa natureza de despesa. Documentos públicos ilustram muito bem essa relação. Lançado pela Prefeitura de São Paulo em 2012, o plano SP2040 estimou em 110 bilhões de reais o volume de recursos necessários para enfrentar grandes necessidades da cidade no longo prazo, relacionados a habitação, mobilidade, infraestrutura verde, polos de desenvolvimento econômico e qualificação dos rios e córregos da cidade (São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2012). Outro documento que aponta para a necessidade de despesas de capital, o Plano Municipal de Habitação aponta o custo de 60 bilhões de reais para atacar o déficit e as necessidades habitacionais paulistanas (São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação, 2016). Com base no nível de investimento constatado na série histórica analisada (próximo a 3 bilhões de reais/ano), depreendem-se o tamanho do desafio de enfrentar as grandes demandas da sociedade (muitas delas ligadas a necessidades muito básicas, como a moradia digna) e, mais do que isso, a importância da incidência política sobre suas decisões.

A tabela 10 identifica os principais programas aos quais estão vinculados os investimentos na cidade. Dela depreende-se que há uma diversidade na sua distribuição e que, grosso modo, eles estão vinculados às necessidades da cidade. A princípio, regionalizar as despesas dessa natureza é um caminho relativamente mais fácil, dado que: (i) estão vinculadas às intervenções físicas no território; e (ii) representam esforços de maior visibilidade do ponto de vista das estratégias de gestão. Por conseguinte, os in-



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

vestimentos são mais facilmente captáveis por instrumentos de planejamento destinados ao controle social e à transparência. Boa parte do que aparece nos sucessivos programas de metas está relacionada aos investimentos e, dessa forma, uma vez realizados, as gestões têm incentivos para tornar essas ações orçamentárias visíveis, já que implicam cumprimentos de programas de governo.

Ainda que o caminho para localizar os investimentos seja mais fácil, foram localizadas algumas barreiras importantes para mapear plenamente esses gastos. Toma-se como exemplo um dos programas, a saber, “Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos”, que consumiu, conforme a tabela 10, 1,4 bilhão de reais. Abrindo por projetos, é possível identificar conjuntos de gastos bastante específicos como “Readequação da Travessa Guerino Noveini – Local: R. Pedro Fernandes Aragão, 346 – Cidade Ademar”. Porém, os recursos consumidos (valores liquidados) são relativamente modestos (280 mil reais), diante de outras, mais genéricas como “Requalificação de bairros e centralidades”, que consumiu 132 milhões de reais. Esse último, embora se caracterize claramente como uma intervenção física no território, não gera uma informação automatizada (isto é, diretamente do Sistema de Orçamento e Finanças) sobre a sua alocação regionalizada. Outro aspecto relevante é que há um descasamento entre os nomes dados aos programas pela administração (em geral, orientados pelo esforço comunicacional) e a forma pela qual estão organizados nos instrumentos orçamentários.

Ao longo das entrevistas, outras nuances foram percebidas em relação às dificuldades de regionalizar os investimentos. Em algumas políticas setoriais importantes, parte dos investimentos é feita a partir de contratos com terceiros, que passam a não ser distinguíveis como tal. Esse expediente pode

envolver, por exemplo, a construção de creches conveniadas ou de Unidades Básicas de Saúde a partir dos contratos de gestão. Associado a essa dificuldade, está o fato de que os equipamentos públicos não são unidades de despesa. Sua implantação envolve etapas que seguem ritos administrativos e agentes públicos distintos: aquisição de terreno (desapropriação), contratação da obra, compra de equipamentos e contratação de pessoal são ações que percorrem caminhos não coincidentes na administração e, por vezes, também estão vinculadas a contratos globais. Por exemplo, a compra de equipamentos de raio-X pode ser feita num pacote global (e depois estes serem distribuídos em diversas UBSs). Tais aspectos dificultam sobremaneira a identificação automatizada do montante de recursos despendidos em cada local da cidade.

O DETALHAMENTO DA AÇÃO: UM CAMINHO PARA TERRITORIALIZAR O GASTO PÚBLICO?

A dificuldade na localização territorial do gasto público, que complica tanto a participação social como a capacidade de coordenação de governo, procurou ser enfrentada com uma das iniciativas recentes mais importantes em relação à territorialização do orçamento: a incorporação de mais um nível de detalhamento de ação orçamentária, chamado detalhamento da ação (DA). Criado pelo Decreto de Execução Orçamentária de 2014, consistia em o operador orçamentário detalhar a relação entre aquele gasto e o programa de metas (a qual objetivo pertencia, qual meta etc.), bem como a identificar a sua localização (região da cidade, subprefeitura e distrito). O objetivo da introdução desse instrumento era, portanto, a produção de informação sobre a regionalização do gasto público por meio da introdução de uma nova rotina que permitisse



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



TABELA 10

DETALHAMENTO DO INVESTIMENTO, SEGUNDO PRINCIPAIS PROGRAMAS • MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 2012 A 2016

PROGRAMAS	VALORES	% SOBRE O TOTAL DE INVESTIMENTOS	% SOBRE O TOTAL DOS GASTOS PÚBLICOS
Melhoria da mobilidade urbana universal	1.895.280.542	13%	0,9%
Acesso à moradia adequada	1.539.834.097	10%	0,8%
Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	1.415.229.276	9%	0,7%
Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas	1.076.884.245	7%	0,5%
Melhoria da mobilidade urbana - Integração metropolitana	928.574.407	6%	0,5%
Acesso à moradia - Urbanização de favelas	804.438.212	5%	0,4%
Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	544.244.021	4%	0,3%
Ações e serviços da saúde	520.691.620	3%	0,3%
Aprimoramento da infraestrutura urbana	499.764.398	3%	0,2%
Preservação dos recursos hídricos	349.095.683	2%	0,2%
Melhoria da drenagem urbana	318.582.982	2%	0,2%
Proteção dos recursos naturais da cidade	307.455.456	2%	0,1%
Acesso à educação e qualidade do ensino - Educação infantil	299.562.623	2%	0,1%
Acesso à saúde e qualidade no atendimento - Fortalecimento de assistência a saúde	182.168.636	1%	0,1%
Melhoria da mobilidade urbana - Transporte público	177.697.189	1%	0,1%
Promoção da cidade como centro de eventos e destino turístico de referência	175.070.452	1%	0,1%
Acesso à moradia - Ações de habitação	148.084.292	1%	0,1%
Acesso à educação e qualidade do ensino - Ensino fundamental	145.819.153	1%	0,1%
Outros	3.605.260.879	24%	1,8%
Total de investimentos	14.933.738.160	100%	7,3%
Total geral	205.300.021.596	***	100,0%

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária (SOF); Secretaria Municipal da Fazenda. *** Não se aplica

a sua coleta de maneira sistemática, isto é, automatizada e incorporada à gestão orçamentária. Precisamente por ser uma tentativa que abarcou uma abordagem estrutural para o problema da gestão da informação é que devemos nos debruçar em uma leitura mais pormenorizada do seu funcionamento e dos seus problemas.

Nessa linha, uma primeira importante observação a se fazer diz respeito à relação entre o detalhamento da ação e os tempos do orçamento. Isso porque a obrigatoriedade de preenchimento do detalhamento da ação se fazia apenas no momento do empenho dos recursos. E por que não nas etapas anteriores, de planejamento e aprovação do orçamento? Os motivos relatados nas entrevistas apontam para a necessária flexibilidade diante de imprevisibilidades a respeito de procedimentos legais ou administrativos relacionados à decisão do gasto. Tomando um exemplo concreto: a construção de uma creche exige a disponibilidade de um determinado terreno. Esse processo envolve algumas incertezas: o acesso ao terreno pode envolver uma reintegração de posse (que, por sua vez, depende de decisão judicial); a avaliação do seu valor pode ser mais ou menos demorada, no caminho pode-se identificar que se trata de uma área contaminada etc. Por isso, se uma secretaria tem dez processos de aquisição de terrenos andando em paralelo, seus tempos de execução podem ser muito distintos. Assim, do ponto de vista da gestão do orçamento, é melhor ter flexibilidade para alocar o valor da obra (entre as creches na região A e na região B) com base na disponibilidade do terreno em um determinado ano do que “perder” o recurso por ter identificado o gasto em outra localidade.

Aqui, uma questão importante merece ser destacada: a relação entre a natureza da

despesa e a possibilidade de detalhamento e localização das ações. Conforme já discutimos nas seções anteriores, existe uma grande dificuldade para localizar gastos feitos em grandes contratos com terceiros. Evidentemente, essa questão apareceu no momento do detalhamento regionalizado da despesa. Assim, a avaliação que se tem é a de que o instrumento do detalhamento da ação serviu bem para os investimentos diretos, realizados pelo Tesouro municipal, mas menos para aqueles realizados, por exemplo, por meio de contratos de gestão, e menos ainda para as despesas correntes relacionadas a contratos com terceiros. Dessa forma, os relatos coletados⁴ apontam para uma baixa adesão no preenchimento desse campo.

Outros motivos citados relacionados ao balanço dessa experiência dizem respeito, em primeiro lugar, a uma nova carga de trabalho aos servidores que lidam com gasto público no cotidiano da administração. Isso porque o adequado preenchimento do detalhamento da ação exigiria uma quantidade muito maior de trabalho. As referências mencionadas ao longo das entrevistas apontam para uma sobrecarga de atividades entre os profissionais alocados principalmente nas secretarias-fim e nas prefeituras regionais, responsáveis pela execução orçamentária. Mais do que isso, implicaria a adoção de novas rotinas de trabalho em departamentos extremamente adaptados a práticas e soluções que se repetem ao longo dos anos.

Mudanças nos procedimentos, sobretudo naqueles que envolvem novas atividades, como é o caso do preenchimento de um maior nível de detalhamento, exigem novas adaptações, o que implica dois tipos de incentivo. Primeiro, o convencimento, isto é, persuadir os responsáveis sobre a importância de produzir esse tipo de informação. Associada a esse convencimento, está



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

4 A análise e o balanço do DA não foram realizados por este não ser um dado público disponível.

relacionada uma capacitação para estimular o preenchimento correto das informações. Segundo, os mecanismos de *enforcement*, que buscam fortalecer a obrigatoriedade do preenchimento e adotar estratégias de controle e punição para os que não o fizerem.

Finalmente, um terceiro mecanismo importante diz respeito à forma pela qual o orçamento é gerido. As referências versam, principalmente, sobre as práticas de congelamento dos recursos e liberação de cotas mensais de execução orçamentária. O congelamento – prática prevista pelo marco legal pertinente – é um mecanismo de controle utilizado pelos órgãos centrais. Por meio dele, tais órgãos buscam reter a liberação de recursos e liberá-los à medida que as secretarias disponibilizam informações referentes a uma determinada ação orçamentária, demonstrando a capacidade de execução daquele montante. Isto é, esse expediente, que formalmente deveria ser utilizado em função de ajustes provocados por oscilações na arrecadação (e que, portanto, nunca deveriam ser de 100%), é usado como forma de se dispor de informações sobre a execução orçamentária. Da mesma forma, a liberação de cotas mensais permite o monitoramento e os ajustes, a fim de adequar a execução orçamentária à demonstração dos resultados trimestrais primários.

Ainda que não se entre no mérito de essas práticas serem adequadas do ponto de vista do funcionamento da máquina administrativa, é forçoso reconhecer suas consequências: ao exigir que as secretarias e prefeituras regionais conduzam as suas despesas mensais com grandes constrangimentos, tais práticas implicam um alto nível de redistribuição de dotações e recursos. Dessa forma, ainda que tenham planejado adequadamente suas despesas e distribuído as dotações orçamentárias de forma a otimizar a produção de informação, o cotidiano da administração envolve uma contínua transferência de recursos, levan-

do a uma alta quantidade de suplementações entre dotações, fazendo com que se perca a capacidade de identificar de forma mais pormenorizada a destinação do gasto público no território. As dificuldades aqui apontadas e, principalmente, identificadas a partir da tentativa concreta de regionalizar o gasto público na cidade de São Paulo indicam uma grande incerteza e pouca acurácia das informações produzidas. Em suma, a Prefeitura de São Paulo e, ainda mais, o cidadão não sabem onde é aplicada a maior parte dos recursos.



IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES PARA TERRITORIALIZAR O GASTO PÚBLICO

O conjunto das barreiras identificadas até aqui aponta para a combinação de estratégias distintas para regionalização da despesa municipal. Os gastos públicos possuem uma natureza muito diversa, bem como as rotinas para sua gestão e as formas pelas quais o dinheiro sai do Tesouro municipal (ou de transferências) e se territorializa em obras, serviços públicos e atendimento presencial ao cidadão. É certo que novas rotinas na execução orçamentária são necessárias. Os órgãos centrais são responsáveis pela liberação de recursos e pela coordenação da execução



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

das atividades do setor público. Nesse sentido, cabe a eles dar condições, estabelecer as diretrizes e monitorar o preenchimento das informações que subsidiam dados detalhados sobre regionalização do gasto.

Dessa forma, embora a obrigatoriedade do preenchimento da informação territorial do detalhamento da despesa seja uma solução realista face à imprevisibilidade da execução das intervenções territoriais (em razão das dificuldades relacionadas a desapropriação, zoneamento, áreas contaminadas etc.), dar mais atenção ao detalhamento na etapa de planejamento com flexibilidade deve facilitar a alocação regionalizada no momento do empenho. Reforçada a obrigatoriedade de territorialização do gasto, é preciso monitorar seu andamento (uma proposta nesse sentido encontra-se na seção final do trabalho). Nesse ponto, cabe dizer, será preciso alterar a cultura de amplos congelamentos do orçamento público, reduzindo-os a patamares mais condizentes com o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Devem refletir, quando necessário, percentuais plausíveis de queda de receita, nunca a totalidade dos recursos, como é comumente feito.

A reorganização administrativa para cumprir novas demandas de trabalho é outro movimento necessário. Novos requisitos para a execução orçamentária, com a finalidade de regionalizar o gasto, envolvem o preenchimento do detalhamento da ação e uma gestão mais ativa dos contratos, que combine a cobrança de medições distribuídas pelos distritos com o preenchimento dos dados em sistemas de informação (preferencialmente o próprio SOF). Isso demandará tanto uma modelagem concertada (na qual é fundamental que sejam envolvidas as áreas finalísticas) como treinamento e representará, em uma medida que ainda não é possível ser precisada, uma carga adicional de trabalho nas áreas responsáveis pela despesa na Prefeitura de São Paulo.

Nesse sentido, dois caminhos foram identificados durante as entrevistas realizadas. O primeiro trata da criação de uma nova carreira – relacionada à gestão orçamentária – e a realização de um concurso público para o preenchimento das vagas. Os problemas que emergem nesse caso, ainda de acordo com os entrevistados, estão relacionados à restrição orçamentária para a incorporação de um novo contingente de funcionários (um impeditivo razoável para levar adiante tal proposta) e ao fato de que haveria uma tendência de excessiva especialização. Isso implicaria uma ainda maior fragmentação da administração pública. Uma outra alternativa, vista como mais desejável, diz respeito à realocação de técnicos, saindo de áreas em que existe subaproveitamento de pessoal, para setores responsáveis pela despesa.

Como se percebe, a territorialização do orçamento envolve novos processos e rotinas numa dinâmica contínua de avaliação dos aprendizados. Algo que, portanto, terá resultados importantes no futuro. Sendo assim, para sustentar as possibilidades de ganhos de longo prazo, torna-se altamente desejável a combinação de estratégias que tragam resultados parciais e ganhos rápidos e que, dessa forma, permitam colocar o tema em evidência e destacar alguns achados que ajudem a informar sobre a política pública. Esse aspecto, que será abordado na última seção do presente trabalho, reforça, ainda, a necessidade de se trabalhar, como ponto de partida, com alguns enfoques setoriais, combinados com a discussão apresentada anteriormente a respeito dos grupos de despesa distintos.

Identificar perfis das secretarias em relação aos gastos pode abrir um caminho tanto para a priorização dos esforços como no sentido de ilustrar concretamente e validar as barreiras e oportunidades identificadas até aqui. Nesse sentido, trabalhou-se para construir um olhar de caráter mais setorial com base em dois movimentos. No primeiro,



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**

utilizamos para o mesmo período de referência as bases orçamentárias para detalhar a composição dos gastos em cada secretaria. No segundo, um olhar sobre as despesas segundo critérios de regionalização para os diferentes grupos de gasto, a partir das áreas relacionadas ao gasto social.

UM OLHAR SOBRE A COMPOSIÇÃO DOS GASTOS POR SECRETARIAS

O olhar a partir das secretarias serve como insumo para apoiar a priorização em relação à produção de informação sobre o orçamento regionalizado combinada com estratégias próprias das especificidades de cada um dos grupos aqui considerados. Importante mencionar, antes de partirmos para a leitura das informações propriamente ditas, que foi feita uma seleção utilizando como critério as secretarias-fim, isto é, relacionadas à produção de bens públicos ou à execução de serviços prestados ao cidadão. Foram excluídas, dessa forma, as secretarias relacionadas às atividades-meio, fundamentais para viabilizar o funcionamento da máquina, mas inexpressivas do ponto de vista do atendimento ao cidadão. As nomenclaturas, por sua vez, correspondem às anteriores ao decreto de reestruturação das secretarias, publicado no início de 2017, porque os dados orçamentários analisados são de 2012 a 2016.

Quando observamos, na tabela 11, a distribuição segundo esses grupos, notamos que existem ordens de grandeza muito distintas em relação ao tamanho orçamentário das secretarias, embora, das 19 secretarias, 13 tenham apresentado despesas que, no período analisado, superaram a monta de 1 bilhão de reais. A composição dessas despesas também é diversificada e com variações importantes: de 96% a 3% para outras despesas correntes; 73% a 0,2% para pessoal e encargos; 93% a 0% para investimentos.

Evidentemente, o grupo de outras des-

pesas correntes representa os maiores percentuais de gasto da maioria das pastas, o que só reforça a importância de se trabalhar no aprimoramento da gestão dos contratos. Nesse âmbito, destacam-se áreas que combinam altos valores com participações superiores a 70%: saúde, transporte, assistência social e serviços. Uma vez que as áreas sociais serão analisadas de forma pormenorizada na seção seguinte, vamos nos ater, por ora, às áreas de transporte e serviços. Na primeira, os expressivos gastos, que totalizam 94% do seu orçamento, estão relacionados, majoritariamente, às compensações tarifárias ao sistema de transporte (cerca de 80%) e o gerenciamento do sistema de transportes (quase 19%). Retomando o que foi apresentado em seção anterior, esse é um gasto sobre o qual há uma discussão sobre seu georreferenciamento direto.

Já no que se refere aos serviços, as ações estão relacionadas, sobretudo, aos grandes contratos de coleta e disposição de resíduos sólidos e de varrição e limpeza. Nesse caso, mergulhar sobre esses contratos – cuja territorialização na cidade corresponde a agregações de prefeituras regionais – seria de grande valia para processos participativos e até mesmo pedagógicos; afinal, informar o custo da coleta e limpeza poderia chamar a atenção da população a respeito do custo em se manter a cidade limpa e da importância em trabalhar com alternativas para a política de resíduos sólidos em linha com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo (PGIRS), (São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Serviços, 2014). Por outro lado, do ponto de vista do monitoramento e controle social sobre o esforço público em resolver o problema nas periferias, há que se ponderar se podem existir estratégias mais eficazes relacionadas ao controle regionalizado sobre a medição física do objeto dos contratos e das reclamações feitas ao serviço 156 (cujas informações são georreferenciadas).





TABELA 11

PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE DESPESA NO TOTAL DE GASTOS, SEGUNDO SECRETARIAS SELECIONADAS
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 2012 A 2016

ÓRGÃO	TOTAL	OUTRAS DESPESAS (%)	PESSOAL E ENCARGOS (%)	INVESTIMENTOS (%)
SME	42.108.364.997	41,7	55,7	2,6
SMS	31.868.287.758	75,3	22,4	2,2
SMT	15778766004,8	94,1	0,2	5,1
SMADS	5.050.112.529	91,6	7,4	0,9
SMDU	3.661.638.480	36,5	2,4	57,8
SIURB	3.518.591.096	3,3	3,5	93,1
SEHAB	3.224.290.816	19,0	5,5	75,5
SMSP	2.060.676.348	61,8	11,2	27,0
SES	1.990.906.044	95,8	4,1	0,1
SMSU	1.777.244.915	26,6	72,9	0,5
SMC	1.598.305.319	60,7	27,3	10,5
SVMA	1.250.297.542	57,6	20,1	22,3
SEME	1.049.895.735	61,6	25,4	13,0
SDTE	327.693.121	82,6	14,4	1,1
SMDHC	208.452.152	67,2	31,8	1,0
SEL	172.749.139	26,5	73,4	0,1
SMPED	50.909.898	52,5	40,8	6,7
SMPM	32.729.261	48,7	43,7	7,6
SMPPIR	30.640.208	69,2	30,8	0,0

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças (SOF); Secretaria Municipal da Fazenda.

Em relação à participação com gastos de pessoal, notam-se, na tabela 11, valores abaixo dos 50% para a grande maioria das pastas. No entanto, alguns destaques de áreas que destoam desses montantes podem ser vistos na combinação entre os valores percentuais e no valor total: Secretaria Municipal de Educação (55% dos gastos são com pessoal), Secretaria Municipal de Segurança Urbana (72% dos seus gastos são com funcionários), Cultura e Esportes (27,3 e 25,4%, respectivamente). Todas elas em áreas essenciais para as periferias da cidade. Cabe dizer, ainda, que tanto saúde como assistência social podem ter seu potencial subestimado pelo fato de parte do seu pessoal ser alocada em contratos com terceiros. Especificamente no caso da saúde, estima-se que 50% dos profissionais (segundo se apurou em entrevistas) estão vinculados a contratos com terceiros. Esses contratos contêm especificados por unidade o número e o perfil dos profissionais a serem alocados, bastando o trabalho de conversão dos dados em formato de texto (PDF) para bancos de dados, rotina facilmente programável por um especialista de tecnologia da informação.

A participação dos investimentos nos gastos das secretarias municipais, por sua vez, é minoritária. Três pastas, no entanto, destoam desse padrão. Primeiro, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) mostra participação elevada (57% dos seus gastos são com investimentos), em função de ser responsável pelas despesas com operações urbanas (parcialmente) e pelos recursos do Fundo Municipal de Urbanização, que opera verbas oriundas do pagamento da Outorga Onerosa do Direito

de Construir. Segundo, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) (75% dos gastos com investimento), que tem atribuições bastante onerosas, como a provisão habitacional e, sobretudo, os programas de urbanização de favelas. Finalmente, a Secretaria de Infraestrutura Urbana (Siurb) (93% dos gastos com investimentos), que é responsável pelas intervenções físicas da grande maioria das obras executadas por todas as secretarias. Esses três casos merecem considerações importantes porque apresentam situações distintas em relação aos esforços para qualificação das informações.

A SMDU é a que apresenta o maior grau de detalhamento territorial e transparência das informações. Trabalhando com recursos vinculados (tanto o Fundurb como as OUCs) e, portanto, submetidos a conselhos com participação da sociedade civil, o orçamento de investimentos da pasta está regionalizado. Os projetos do Fundurb são disponibilizados no sítio da secretaria por meio de arquivos em formato aberto, que permitem a identificação individual de cada empreendimento⁵, conforme ilustrado na figura 1. Já em relação às Operações Urbanas Consorciadas, os dados estão disponíveis, porém ainda não em formato aberto e, embora regionalizados, não são individualizados.⁶ Não refletem, dessa forma, o processo de organização das informações relatado em publicação oficial (São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016). Apesar de importantes avanços na transparência, as informações disponibilizadas pela secretaria ainda não estão dispostas em formato compatível com o sistema orçamentário, ou seja, seria necessária, ainda, uma conexão entre as bases para

⁵ Extraído de: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712

⁶ Os relatórios financeiros estão disponíveis por Operação Urbana em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

que fosse possível a compatibilização das informações.

A Secretaria Municipal de Habitação, por sua vez, encontra-se em um patamar intermediário, comparativamente. A pasta vem de seguidos esforços de implementação de sistemas de informação gerencial: o Habisp, implementado na gestão do prefeito Gilberto Kassab (2007-2012), e sua sequência, o HabitaSampa, desenvolvido na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016).⁷ Esses esforços já resultaram em informações públicas importantes, que permitem identificar os perímetros de intervenção e o estágio de andamento de cada ação. A relação com os gastos efetivamente realizados, no entanto, não está disponível ao público, devendo ser acessados via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Já em relação à Siurb, temos uma situação mista. Há duas bases que podem ser consultadas e, quando combinadas, permitem a regionalização dos investimentos (ou melhor, parte deles). A primeira diz respeito às próprias informações oriundas do SOF, no qual coexistem projetos de que se permite a localização (ex.: canalização do Córrego Ponte Baixa) com outros mais genéricos (ex.: intervenções de controle de cheias em bacias de córregos). Por outro lado, estão disponíveis no sítio da secretaria todos os contratos com as suas prestadoras de serviço.⁸ A relação dos contratos possui referências detalhadas a respeito da sua localização (para a grande maioria deles). Porém, dificuldades importantes aparecem na medida em que trazem apenas os valores globais dos contratos, não sendo possível



FIGURA 1

LISTAGEM DOS PROJETOS APROVADOS PELO FUNDURB

PREFEITURA DE SÃO PAULO URBANISMO E LICENCIAMENTO		2016			
LISTAGEM DOS PROJETOS APROVADOS					
secretaria de coordenação das subprefeituras [smsp]					
nome	objeto	endereço	valor aprovado [R\$]	valor pago [R\$]	fotos
melhoria de calçadas	requalificação da área visando a melhoria de acessibilidade	r josé pinto x r pedreiros	18.433,90	18.433,90	link
melhoria de calçadas	requalificação da área visando a melhoria de acessibilidade	r cachoeira do campo grande. r alexandre davidenko x r antonio carlos m. lopes	206.696,83	206.696,83	link
melhoria de calçadas	requalificação da área visando a melhoria de acessibilidade	r conjunto sítio conceição. r rilson f. s. carvalho x r meu destino	128.551,29	0,00	
melhoria de calçadas	requalificação da área visando a melhoria de acessibilidade	r afonso asturaro, 470	129.716,09	129.716,09	link
melhoria de calçadas	requalificação da área visando a melhoria de acessibilidade	av dos metalúrgicos x r fernando frereiro	7.563,27	7.563,27	link
melhoria de calçadas	requalificação da área visando a melhoria de acessibilidade	r antonia maria teresa de paula matias, 245	63.956,74	63.956,74	link

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL)



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

⁷ <http://www.habitasampa.inf.br/>

⁸ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/acesso_a_informacao/index.php?p=178787



FIGURA 2

RELAÇÃO DOS CONTRATOS ASSINADOS PELA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA URBANA

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL)

verificar quando e quanto desses montantes foram liquidados. Novamente, o aperfeiçoamento das informações passaria pela vinculação entre contratos e dotações orçamentárias, além do detalhamento das contratações que são feitas por lotes (em geral, agregações de intervenções em diversas prefeituras regionais). Um esforço mais contingente, por outro lado, seria a elaboração de uma tabela de convergência, associando contratos às dotações.

A administração pública costuma ser vista como um bloco monolítico, comumente associada à figura do chefe do Executivo ou a uma percepção geral de baixa qualidade na prestação de serviços e, aqui particularmente, na produção de informações regionalizadas sobre o orçamento. No entanto, em diversos exemplos tratados ao longo do presente trabalho, foi possível perceber que existem melhorias que, embora pontuais, são importantes. Combinar secretarias com grupos de despesa permite focalizar os esforços de territorialização em termos analíticos, mas, sobretudo, em ter-

mos de implementação. Trabalhar com esses focos permitirá uma compreensão mais aprofundada sobre as suas dificuldades, a criação de exemplos expressivos de boas práticas e, principalmente, a elaboração de trabalhos em rede com diferentes secretarias. No sentido de aprimorar essa estratégia, a próxima seção se dedicará a apresentar uma possível combinação com base nas pastas relacionadas à política social.

TERRITORIALIZAÇÃO DO GASTO NA POLÍTICA SOCIAL: UMA LEITURA PARA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Um olhar detalhado para a combinação entre grupos de despesas e secretarias permite a definição mais concreta das estratégias para produção de informação de qualidade, visando ao georreferenciamento dos gastos na cidade. Para fazer esse recorte, selecionamos as secretarias vinculadas às políticas sociais não apenas pelo fato de serem fundamentais para assegurar direitos sociais bási-



cos relacionados às atribuições do governo municipal, mas também porque são áreas nas quais cortes de gastos (que é o contexto que se avizinha para os próximos anos) afetarão as condições de vida das populações que habitam os territórios periféricos. Seleccionadas as secretarias, foi realizado um recorte dentro do universo temporal utilizado: trabalhou-se só com os anos de 2014 a 2016. Isso se justifica pelo fato de estarem no mesmo PPA, facilitando o manuseio e a leitura dos dados em relação aos programas.

Com base na seleção mencionada, todos os projetos, de investimento e custeio, foram classificados em três categorias: (i) suprarregionais, aquelas despesas que – embora tenham impacto na política e, indiretamente, no território – não são regionalizáveis. Envolvem itens como administração da unidade, treinamentos gerais aos servidores públicos, campanhas e desenvolvimento de sistemas de informação; (ii) regionalizáveis, as despesas que, claramente, são de caráter territorial (não tem como serem realizadas sem alguma vinculação espacial), mas que não estão detalhadas na peça orçamentária. São exemplos dessa categoria ações relativas à operação e manutenção ou construção e ampliação de equipamentos públicos; e (iii) territorializadas, os projetos com referência explicitamente territorial como, por exemplo, o nome do equipamento público, o endereço do local a ser construído ou a prefeitura regional de referência. Cada projeto foi classificado segundo esse critério para as despesas de investimento e outras despesas correntes e, em seguida, os dados foram agrupados. Da mesma forma, foram totalizados os valores do orçamento aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo e valores efetivamente liquidados. O objetivo era perceber se, entre esses dois momentos, os esforços das pastas eram de, de fato, utilizar as dotações mais específicas ou, ao longo do processo, as dotações mais amplas foram prioritárias. Os resultados estão apresentados nas tabelas 12 e 13.



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO



RECOMENDAÇÕES PARA O GEORREFE- RENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O presente trabalho identificou, por meio das entrevistas, da análise das bases de dados que atualmente estão disponíveis ao público e dos principais sistemas de informação que operam o gasto público na cidade, um volume significativo de barreiras que hoje impedem a distribuição do gasto público para as prefeituras regionais e para os equipamentos públicos da cidade. De maneira resumida, pode-se falar em importantes deficiências na forma pela qual a Prefeitura de São Paulo está organizada para gerir o gasto público. Mais do que problemas de transparência ou disponibilidade de informações que existem, o que se observou é que a área de despesa não tem recebido o esforço adequado diante do expressivo montante que representa o orçamento da cidade. Destaca-se que as divisões setoriais que operam o orçamento público não o veem como um instrumento da política pública, relacionado ao planejamento das ações governamentais e de provimento de informações ao cidadão



TABELA 12

PERCENTUAL DE INVESTIMENTOS, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO E PRINCIPAIS PROJETOS

		INVESTIMENTO
Secretaria	Distribuição segundo categorias	Principais projetos territorializáveis
Saúde	Suprarregional: 0,4% Territorializáveis 71,7% Territorializados: 27,9%	<p>Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde 67.766.196</p> <p>Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrais de Saúde 41.922.968</p> <p>Instalação de Unidades da Rede Hora Certa 39.085.190</p> <p>Construção e Instalação de Hospitais 30.998.325</p> <p>Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrais de Saúde 26.428.885</p> <p>Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde 22.182.009</p>
Educação	Suprarregional: 4,5% Territorializáveis: 95,4% Territorializados: 0,1%	<p>Construção de Centros de Educação Infantil - CEI 235.789.908</p> <p>Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI 105.101.725</p> <p>Construção, Reforma e Ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU 100.417.692</p> <p>Construção, Reforma e Ampliação de Equipamentos Educacionais 47.362.480</p> <p>Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino 26.973.673</p> <p>Transferência de Recursos Financeiros para as Unidades Educacionais 24.835.554</p>
Assistência Social	Suprarregional: 0,3% Territorializáveis: 99,7% Territorializados: 0,0%	<p>Construção, Reforma e Adaptação de Equipamentos da Assistência Social 15.690.485,80</p> <p>Ações Permanentes de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente 6.596.028,47</p> <p>Implantação de Serviços de Acolhimento Institucional à População em Situação de Rua 6.354.773,67</p> <p>Ampliação e Reforma das Unidades de Abastecimento 1.103.173,24</p> <p>Ações Municipais de Abastecimento 680.770,80</p> <p>Implantação de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS 410.477,65</p> <p>Implantação de Centros de Referência Especializadas de Assistência Social - CREAS 236.334,78</p>

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



TABELA 13

PERCENTUAL DE OUTRAS DESPESAS CORRENTES E ATIVIDADES SELECIONADAS

OUTRAS DESPESAS CORRENTES		
Secretaria	Distribuição segundo categorias	Principais contratos territorializáveis
Saúde	Suprarregional: 17,6% Territorializáveis: 82,3% Territorializados: 0,1%	<p>Operação e Manutenção para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares (R\$ 7.485.849.216)</p> <p>Operação e Manutenção das Unidades Hospitalares, Pronto-Socorro e Pronto-Atendimento (R\$ 4.301.762.628)</p> <p>Operação e Manutenção de Unidades de Saúde - Básicas e de Especialidades (R\$ 408.931.476)</p> <p>Operação e Manutenção do Serviço de Atendimento Médico de Urgência - SAMU (R\$ 182.976.359)</p> <p>Operação e Manutenção de Vigilância em Saúde (R\$ 127.431.777)</p> <p>Operação e Manutenção da Assistência Farmacêutica (R\$ 121.936.116)</p> <p>Operação e Manutenção do Programa Melhor em Casa (R\$ 27.258.261)</p> <p>Operação e Manutenção dos Serviços de DST/AIDS (R\$15.145.341)</p>
Educação	Suprarregional: 2,8% Territorializáveis: 97,2% Territorializados: 0,001%	<p>Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias 4.307.230.841,0</p> <p>Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino 1.572.813.389,3</p> <p>Alimentação Escolar 918.750.903,4</p> <p>Operação e Manutenção dos Centros Educacionais Unificados 658.417.440,6</p> <p>Transporte Escolar 190.309.329,0</p> <p>Transferência de Recursos Financeiros para as Unidades Educacionais 152.351.602,3</p> <p>Educação Especial - Aprender sem limite 116.664.593,8</p> <p>Transporte Escolar 105.798.829,3</p> <p>Leve-Leite 104.956.436,3</p>
Assistência Social	Suprarregional: 2,8% Territorializáveis: 97,2% Territorializados: 0,001%	<p>Operação e Manutenção dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Crianças, Adolescentes, Jovens e Idosos 983.484.163</p> <p>Proteção Especial à População em Situação de Rua 301.277.674</p> <p>Proteção Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em Risco Social 227.252.231</p> <p>Proteção Especial à População em Situação de Rua 178.205.943</p> <p>Ações de Orientação ao mundo do Trabalho para Adolescentes e Jovens 137.787.155</p> <p>Proteção Especial a Crianças, Adolescentes e Jovens em Risco Social 123.225.9023</p> <p>Atendimento em Centros Intergeracionais para Equiparação de Oportunidades 86.071.468</p>

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

que o permitam compreender melhor como se gasta na Prefeitura de São Paulo.

A dificuldade em regionalizar as despesas públicas expressam esse problema, o que traz diversas consequências negativas. Em uma cidade com 11 milhões de habitantes, 6 mil escolas, 90 mil quilômetros de vias e quase 100 mil funcionários públicos (para ficar apenas em alguns números), o desconhecimento dessa distribuição impede o planejamento adequado das ações de governo, a avaliação dos seus resultados e o controle social. Sobretudo, enfraquece o processo de governança compartilhada da cidade, os processos participativos e as escolhas coletivas. Inclusive em momentos como os atuais, em que a queda de arrecadação implica um processo responsável de debate e esclarecimento em relação aos eventuais cortes de despesa necessários. Executivo, Legislativo, sociedade civil e cidadão: todos perdem no atual cenário em que não se pode regionalizar o gasto público.

Por outro lado, a experiência da LRF mostrou que introduzir novas rotinas na administração, para determinados objetivos relacionados à fiscalização interna e ao controle social, é possível. Afinal, constituiu-se um procedimento regular de produção de relatórios trimestrais e, mais do que isso, um horizonte de avaliação da política fiscal dos governos municipais que permite acompanhar com clareza e transparência a relação entre despesas e receitas, entre ativos e dívidas. Os caminhos para melhoria existem e envolvem mobilizar estratégias que permitam a mudança onde reside o desafio.

SÍNTESE DAS BARREIRAS E RECOMENDAÇÕES

Nessa direção, não se pode perder de vista que, em que pesem os diversos benefícios do georreferenciamento do gasto público, há um custo para fazer esse detalhamento. Este pode ser expresso em termos de

volume de trabalho adicional para coleta e produção dessas informações, necessidade de reorganização das equipes de trabalho envolvidas na gestão orçamentária, adaptação e implementação de novas rotinas, investimentos em sistemas de informação, criação de metodologias de trabalho e resolução de problemas que certamente aparecerão ao longo do processo. Diante dos custos e do tamanho do desafio, é preciso mobilizar esforços da sociedade civil para cobrar dos governos municipais o cumprimento daquela que é a sua obrigação. Isto é, mobilizar opinião pública, órgãos de controle interno e externo e provocar o Judiciário para pressionar a administração municipal a promover as mudanças necessárias. Nesse sentido, listamos abaixo a síntese das barreiras e recomendações, seguindo a proposta de trabalhar com estratégias distintas para investimento, pessoal e contratos com terceiros, apresentadas de forma resumida na figura 3.

Investimentos

Reforçar o comando legal para o preenchimento do detalhamento da ação no Plano Plurianual, na Lei de Orçamento Anual ou em legislação específica. O detalhamento da ação revelou-se um instrumento importante para regionalização dos investimentos. Ele já está incluído no SOF, e a administração municipal já possui uma experiência para a sua aplicação. A continuidade do instrumento é, portanto, desejável e fundamental. Os resultados, porém, além de não serem públicos, também, pelos relatos colhidos, não têm sido alentadores para o desejo de organizar o orçamento público no território. Muitas despesas são classificadas como suprarregionais, expediente que pode demonstrar tanto uma propriedade territorial do gasto (de fato ocorrem, por sua natureza, em várias regiões da cidade) como pode refletir um expediente para preen-





FIGURA 3

SÍNTESE DAS BARREIRAS E RECOMENDAÇÕES PARA TERRITORIALIZAÇÃO DO GASTO

Grupo / Barreiras Identificadas	Recomendações	Responsável / Parceiros
Rotinas administrativas		
<ul style="list-style-type: none"> _ Despesa não é suficientemente detalhada, nem territorialmente (DA não é obrigatório) nem por equipamento público _ Ampla utilização do contingenciamento como medida de gestão orçamentária, dificultando o planejamento das secretarias _ Falta de pessoal para operar o gasto público no cotidiano da administração 	<ul style="list-style-type: none"> _ Obrigatoriedade do Detalhamento da Ação na execução orçamentária com incentivos e punições para as secretarias _ Detalhamento da despesa por equipamento público _ Realocação de pessoal em áreas ociosas para setores responsáveis pelo gasto público 	Poder executivo municipal / Câmara de vereadores e TCM
Orçamento e participação		
<ul style="list-style-type: none"> _ Linguagem excessivamente técnica da peça orçamentária, dificultando a apropriação para maior parte do cidadãos _ Falta de informações sobre gastos no território, desestimulando o interesse na participação 	<ul style="list-style-type: none"> _ Simplificação da linguagem e estrutura orçamentária _ Elaboração de cartilhas sobre o orçamento público _ Territorialização do orçamento por Prefeitura Regional 	Poder executivo municipal, técnicos da administração e Câmara de vereadores / Organizações não-governamentais
Investimentos		
<ul style="list-style-type: none"> _ Ausência de correspondência entre contratos e dotações orçamentárias _ Execução de contratos em lotes, envolvendo diferentes Prefeituras Regionais _ Ausência de rotinas de análise crítica das informações e aprimoramento das rotinas _ Ausência de integração entre perímetros de realização de obras e execução de contratos _ Realização de investimentos por meio de contratos com terceiros, dificultando sua identificação no território 	<ul style="list-style-type: none"> _ Reforço do comando legal para obrigatoriedade do preenchimento do Detalhamento da Ação é particularmente importante para mapear os investimentos _ Relacionamento entre contratos e dotações orçamentárias _ Especificação da territorialização na medição (atesta) dos contratos _ Integração dos sistemas de informação, de acompanhamento e gestão de metas e orçamentário 	Poder executivo municipal e Câmara de Vereadores / Organizações não governamentais
Custeio / Pessoal		
<ul style="list-style-type: none"> _ Significativa presença de registros em branco relativos a localização do funcionário público _ Informações dos servidores da educação não disponíveis _ Baixa padronização no preenchimento do campo endereço dos funcionários públicos _ Ausência de integração entre o sistema de gestão de pessoal e o sistema de pagamentos 	<ul style="list-style-type: none"> _ Criação de software de padronização de endereços e geocodificação (atribuição de coordenadas geográficas) _ Integração dos sistemas de gestão de pessoal e de pagamentos _ Publicação das informações de pessoal da Secretaria de Educação _ Preenchimento dos endereços em branco 	Poder executivo municipal / Organizações não-governamentais
Custeio / Serviços de terceiros		
<ul style="list-style-type: none"> _ Execução de contratos em lote ou para cidade toda sem registro disponível da alocação dos recursos _ Contratos disponibilizados em formato PDF não replicável e utilizável por máquinas _ Ausência de coleta sistemática e informatizada sobre a alocação dos recursos na medição (atesta) dos contratos 	<ul style="list-style-type: none"> _ Treinamento e aprimoramento do módulo de contratos do SOF (Sistema de Orçamento e Finanças) para preenchimento de dados regionalizados da medição dos contratos _ Integração entre SOF e Sistema de Processo Eletrônico _ Desenvolvimento de ferramenta de extração de dados de documentos em PDF 	Poder executivo municipal / Organizações não-governamentais



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

chimento do campo sem, de fato, qualificar adequadamente a informação.

A oportunidade identificada parte de duas premissas: (i) a legislação vigente, embora crie a figura do DA, restringe-se aos decretos de execução orçamentária, que devem ser atualizados anualmente (tornando, portanto, sua continuidade incerta); e (ii) a qualidade dessa informação depende da pressão externa pelo seu preenchimento e de uma sequência repetida do procedimento que permita uma avaliação e seu aprimoramento. Dessa forma, o reforço da legislação vigente, tornando a obrigação perene, sinaliza ao poder público a necessidade de desenvolver e monitorar de forma mais consistente o seu aprimoramento.

Sensibilizar os órgãos de controle (TCM e controladoria) e o Ministério Público, por meio de reuniões e seminários conjuntos, destacando os benefícios da regionalização do orçamento e a obrigatoriedade do seu cumprimento. Essas estruturas possuem, entre as suas atribuições, capacidade para cobrar e definir tempos e ajustamentos para o cumprimento do preenchimento do detalhamento da ação. Além disso, dispõem de equipes qualificadas tecnicamente e conhecimento específico para contribuir com técnicos da administração municipal no sentido de promover novas soluções e inovações. O presente estudo, ao discutir implicações de um orçamento não regionalizado (com destaque para a participação social) e apresentar uma avaliação com barreiras e oportunidades em relação ao tema, pode servir como insumo para essa atividade.

Criação de índice comparativo de regionalização do orçamento. Uma das estratégias de estímulo para os diversos órgãos públicos (secretarias, autarquias e prefeituras regionais) é a criação de um índice que aponte para o percentual do orçamento (georreferenciável) que está de fato distribuído nos territórios de referência administrativa. Ao monitorar a qualidade da

informação associada a uma responsabilização mais precisa (no nível da direção de cada órgão), permitem-se o reconhecimento daqueles que avançaram no tema e a possibilidade de cooperação e compartilhamento de boas experiências.

Junto com esse índice e de forma a aumentar o seu preenchimento de forma automatizada, **mobilizar a comunidade de desenvolvedores para aplicações de API com o SOF** para monitorar a qualidade do preenchimento do campo detalhamento das ações. API (em inglês, *Application Programming Interfaces*; em português, Interface de Programação de Aplicação) é um conjunto de códigos que permitem estender as funcionalidades de um sistema. Desde 2015, a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam) disponibilizou uma API pública para o SOF. Isso significa que programadores podem incluir novas funcionalidades ao sistema e disponibilizá-las ao público. Ou seja, é possível criar relatórios do SOF que sinalizem o percentual de gastos regionalizados com base no nível de detalhamento da ação (o quanto está detalhada por distrito, o quanto está por prefeitura regional e o quanto é suprarregional). O desafio seria criar essa funcionalidade para o sistema e gerar uma visualização amigável para isso e premiações e estímulo para sua mobilização.

Finalmente, esse conjunto de ações pode levar ao estabelecimento de **parcerias** com a Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Gestão, **visando à publicação e disponibilização em formato aberto das informações relativas ao preenchimento do campo.** Sabe-se de antemão que, pelo caráter processual na sua qualificação, isto é, apenas ao longo das práticas de preenchimento, ela será suficientemente válida para aprofundar análises territoriais e fomentar o debate participativo. Por isso, atuar conjuntamente com o poder público (Executivo e órgãos de controle) na crítica



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

dos dados será mais efetivo do que pressionar pela má qualidade da informação inicial.

Custeio – pessoal

A análise das informações de pessoal apontam para um caminho profícuo em função da avaliação das que são apresentadas e já disponibilizadas em formato aberto ao público. Os problemas identificados, em especial aqueles relacionados à qualidade do preenchimento dos endereços (não padronizados), são de fácil solução, dadas as tecnologias disponíveis. A estratégia, nesse sentido, se faz de forma essencialmente diferente em relação aos investimentos, situando-se em um nível mais avançado de parcerias.

Em relação ao aproveitamento das bases disponibilizadas, **o desafio está em criar rotinas automatizadas relacionadas à padronização dos endereços e à geocodificação.** A primeira refere-se às programações, que, de forma inteligente, sejam capazes de ler o conjunto de endereços dispostos na base de dados original e associar a uma forma padronizada de escrita de máxima similaridade. Isto é, identificar desvios e erros de preenchimentos e substituir as grafias erradas por grafias corretas. A segunda (geocodificação) refere-se às rotinas que compara os dados padronizados com uma base de logradouros georreferenciada e atribui, a cada um dos endereços, coordenadas geográficas. O caminho, nesse caso, parte de parcerias (ou contratações) com organizações que dispõem de capacidade técnica para configurar tais rotinas, que são simples. A malha de pontos e de logradouros com coordenadas geográficas já está desenvolvida pela Prefeitura de São Paulo e pronta para o uso: a Nova Base de Logradouros (NBL).

O desenvolvimento dessas funcionalidades de padronização e geocodificação pode ser complementado pela sua **incorporação aos sistemas existentes na Prefeitura de São Paulo que operam a gestão de pessoal,**

o SIGPEC e o Sadinho. Associada ao treinamento e cobrança em relação ao preenchimento da informação, tal ação poderá ter um ganho expressivo em relação à gestão governamental: afinal a utilização de análises quantitativas associadas aos instrumentos de geoestatística poderá provocar uma **racionalização de alocação de pessoal.** Dada a expressiva participação do custo de pessoal no orçamento municipal e, ao mesmo tempo, sua importância para a prestação de serviços públicos às populações mais vulneráveis, o potencial de ganho é substantivo. Georreferenciar a alocação de pessoal (e o gasto associado a ela) é, ademais, fundamental para o debate público participativo relacionado à expansão, redução, otimização e reorientação dos serviços.

No campo da **análise relativa à medição dos esforços para a redução das desigualdades socioterritoriais** e das vulnerabilidades sociais e ambientais nas periferias de São Paulo, já existe um manancial de dados, combinando lotação e gasto, vasto o suficiente para a realização de estudos e debates sobre o tema. Um olhar sobre a distribuição de servidores, associando-o à ausência e presença do estado no território municipal, poderá servir como base para zonas de vazios que deveriam ter sua cobertura prioritariamente. Outro caminho pode ser a leitura da distribuição dos níveis da burocracia (alta, média e nível de rua), fomentando a discussão sobre descentralização administrativa. Finalmente, a avaliação de impactos relativos às possíveis reduções dos contratos com terceiros (diretamente relacionados à contratação de pessoal) e à necessária redistribuição dos funcionários concursados. Todos esses são temas para os quais as bases de dados existentes já permitem um olhar qualificado de forma que a **realização de seminários e editais para a produção de papers** é um caminho possível para ampliar a densidade do debate. O enfoque em relação às áreas



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

de políticas sociais, reforçado pela alta presença de gasto com pessoal nessas áreas, pode revelar uma dimensão importante do esforço de gasto e alocação de pessoal.

Custeio – serviços de terceiros

Os serviços de terceiros representam uma fronteira essencial para a regionalização do orçamento público, ao mesmo tempo que é o de mais difícil enfrentamento. Afinal, não apenas respondem pela parte mais expressiva do gasto público na cidade como também afetam, de forma decisiva, parte importante e fundamental de serviços essenciais relacionados à educação (operação de creches, segurança e limpeza das escolas), saúde (aí numa perspectiva bem mais ampla – operação de Unidades Básicas de Saúde, do Programa Saúde da Família, de hospitais, ambulatórios etc.) e assistência social.

Diferentemente dos outros assuntos tratados anteriormente, as informações relacionadas à gestão dos contratos não estão, de maneira geral, produzidas. Isto é, não existem de uma forma que permita a utilização para gerar regionalização do orçamento. As ações necessárias nesse campo estão relacionadas a mudanças nos sistemas de informação, sobretudo **adaptações no módulo de contratos do SOF, criação de rotinas para preenchimento de dados e formas de medição dos contratos**. No limite, em alguns deles, será necessário aprimorar as exigências de contratante e contratado para que a necessidade de prestação de contas e medição territorializada esteja presente. Nesse sentido, a possibilidade de estruturação de formas de criação das informações territorializadas sobre os contratos com terceiros está vinculada a iniciativas de caráter mais abrangente.

A produção da informação de qualidade sobre a execução dos contratos exige que haja uma **integração entre o SOF e o sistema de processo eletrônico** (desde 2015, é

obrigatório que todos os processos de empenho e pagamento sejam feitos de forma eletrônica). Isso permitirá combinar os dados preenchidos na gestão dos contratos com a execução orçamentária, produzindo a informação necessária para o acompanhamento territorializado dos gastos. Isso abre um caminho para as ações de *advocacy*. O campo da legislação deverá ser estudado (já que sua regulação é de competência da União), mas, incrementalmente, poderá ser definida a obrigação de discriminar as despesas e a execução dos serviços de acordo com unidades territoriais comuns, isto é, equipamentos públicos, distritos ou prefeituras regionais.

A possibilidade de ganhos rápidos nesse caso está vinculada à **contratação ou elaboração de um desafio junto à comunidade de desenvolvedores para a extração de informações de documentos em PDF** – formato no qual os contratos são disponibilizados – relacionadas às medições e às referências geográficas e conseqüente conversão automatizada das informações para um banco de dados. Adicionalmente, a sociedade civil poderá ser mobilizada, no que diz respeito às organizações que atuam na incidência setorial, para analisar, de forma pormenorizada, os contratos de prestação de serviços. Com base nesse acompanhamento, será possível debater caminhos para extração de dados ou mesmo a identificação de contratos prioritários para monitoramento.

ENCAMINHAMENTOS PARA DEFESA DO GEORREFERENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A pressão sobre o poder público é necessária, indispensável, porém insuficiente. O ponto central do presente relatório mostra que, sobretudo se desejamos que a regionalização do gasto se dê em um prazo razoável, é fundamental mobilizar um conjunto articulado e continuado de esforços,



VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO

de cobrança, de controle social e de parceria. Assim, se há um potencial dessa iniciativa de transformar o patamar de qualidade da gestão democrática da cidade, esse empreendimento pede a mobilização de diferentes atores do estado e da sociedade civil. São esses papéis que estão apontados, de forma ainda preliminar, e que caminham numa direção contínua para criar uma dinâmica processual de aprimoramento das informações.

Dessa forma, torna-se fundamental identificar atividades e ações que permitam encaminhar ganhos parciais que mantenham o tema na pauta das políticas públicas paulistanas e criar um acúmulo de conhecimentos e práticas que possibilitem amadurecer os encaminhamentos para tornar possível o grande desafio de gerar informação sobre os gastos públicos no território da cidade. Nesse sentido, a figura 4 apresenta um leque de oportunidades que configuram uma proposta de continuidade desse importante debate. São sete ações organizadas em três objetivos: (i) construir visibilidade para a importância da regionalização do gasto público (*advocacy*); (ii) fortalecer a produção de dados públicos para georreferenciar o gasto; e (iii) produzir análises e leituras a partir dos dados disponíveis.

Evidentemente, o amplo leque de atividades pede a mobilização de diferentes atores e o emprego de um grande conjunto de recursos para viabilizá-lo. Trata-se, no entanto, da possibilidade de uma agenda de médio prazo que pode se desdobrar ao longo do tempo. Em função disso, estão destacadas três ações que representam, ainda que em versão para debate, opções mais imediatas para início da empreitada a partir da interação entre as dimensões de prazo, custo e impacto.

Associados ao diálogo com as questões aqui elaboradas, estudos de casos setoriais para o georreferenciamento das informações ganhariam destaque com a adoção de

esforços concentrados no âmbito de algumas secretarias/áreas finalísticas que permitiriam o aprimoramento de um projeto de produção de informação de qualidade para regionalização do gasto público na cidade. A análise de diferentes modalidades de casos setoriais com composição distinta em relação à participação de cada um dos itens do orçamento poderá ensejar uma leitura mais aprofundada dos temas. Além disso, pode servir para mobilizar diferentes organizações da sociedade civil atuantes em diversos segmentos, a exemplo da frente única de cultura que deu grande ênfase para a questão orçamentária.

Ao longo da presente pesquisa, claramente, o tema da regionalização do gasto público na cidade de São Paulo provocou duas reações em profissionais, militantes, especialistas em política urbana e no público que participa de encontros e seminários sobre o tema. A primeira é a de reconhecer que se trata de um desafio técnico e político gigantesco. A segunda é que o esforço vale a pena e é condição importante para a transformação da cidade. A contribuição que oferecemos traz consigo a esperança de permitir a potencialização de uma mobilização continuada que consiga alterar o quadro de baixa qualidade nas informações e poucas possibilidades de visualizar o gasto público a partir de uma perspectiva territorial. E, assim, fornecer ao cidadão e à cidadã paulistana uma ferramenta poderosa para tornar a cidade de São Paulo um território mais justo e menos desigual.



**VOLTAR
PARA
INÍCIO DO
CAPÍTULO**



FIGURA 4

ENCAMINHAMENTOS PARA O GEORREFERENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Objetivo / Ação	Atividades específicas	Prazo	Produtos
Construir visibilidade para a importância da regionalização do Gasto Público (advocacy)			
Mobilização do GT Orçamento da RDSP (*)	<ul style="list-style-type: none"> _ Elaboração de pedidos da LAI para todas as secretarias municipais (com base na análise georreferenciável x georreferenciado) _ Articulação com a Secretaria Municipal de Gestão para complementar dados de pessoal 	Curto	<ul style="list-style-type: none"> _ Análise, por Secretaria, dos gastos orçamentários segundo georreferenciamento _ Relatório com pedidos, respostas e acompanhamentos da LAI _ Elaboração de cartilha "Você sabe onde a PMSP gasta o nosso dinheiro?"
Sensibilizar os órgãos de controle (TCM e controladoria) e Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> _ Apresentação e sensibilização do diagnóstico (relatório) junto aos órgãos _ Elaboração de instrumento legal para reforçar e operacionalizar o preenchimento das informações _ Formalização da cobrança do cumprimento da L.O.M 	Curto e Médio	<ul style="list-style-type: none"> _ Minuta de Projeto de Lei sobre obrigatoriedade de publicação do gasto regionalizado _ Relatório com insumos técnicos sobre termo de ajustamento de conduta com PMSP
Sensibilização de gestores públicos e tomadores de decisão	<ul style="list-style-type: none"> _ Apresentação e sensibilização do diagnóstico (relatório) _ Workshop técnico com servidores (EMASP) 	Curto	<ul style="list-style-type: none"> _ Material didático sobre os caminhos do orçamento
Fortalecer a produção de dados públicos para georreferenciar o gasto			
Desenvolvimento de de padronização dos endereços e geocodificação	<ul style="list-style-type: none"> _ Especificação técnica contento análise das dificuldades e necessidades em relação à aplicação dos endereços 	Médio	<ul style="list-style-type: none"> _ TR com especificação técnica dos geocodificador de endereços
Desenvolvimento de soluções tecnológicas (robots) para leituras de arquivos em PDF de investimentos e/ou contratos públicos (*)	<ul style="list-style-type: none"> _ Especificação técnica das necessidades de extração e conversão de formatos _ Articulação com parceiros públicos para adaptação dos conversores aos sistemas de informação existentes _ Concepção e organização de um desafio tecnológico para criação das soluções 	Médio	<ul style="list-style-type: none"> _ TR com especificação técnica de bases de dados e formatos _ Relatório diagnósticos de sistemas existentes e fluxos de informações _ Módulo testado com aplicativos desenvolvidos
Produção de análises e leituras a partir dos dados disponíveis			
Concurso de monografias	<ul style="list-style-type: none"> _ Organização de pesquisas temáticas e setoriais sobre orçamento _ Mobilização de Universidades e Centros de Pesquisa 	Médio	<ul style="list-style-type: none"> _ Minuta de Edital para concurso de monografias _ Artigos finalizados em formato de ampla divulgação
Mobilização e conversas com especialistas (*)	<ul style="list-style-type: none"> _ Organização de rodas de conversa com especialistas _ Mini curso de capacitação para jornalistas _ Mini curso para lideranças sociais 	Curto	<ul style="list-style-type: none"> _ Relatório de recomendações a partir dos seminários _ Material didático de capacitação
(*) Ações recomendadas como prioritárias a partir da relação custo / impacto.			



BIBLIOGRAFIA

- Avritzer, L. (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. Em B. S. Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 561-598). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Carneiro, R. (2015). Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: Uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Em J. C. Jr., J. C. Santos, & R. R. (orgs.), *PPA 2012 - 2015: A experiência subnacional do Planejamento no Brasil* (pp. 15-101). Brasília: IPEA.
- Dias, J. M. (2006). *O Orçamento Participativo no Município de São Paulo*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
- Machado, N. (2002). *Sistema de informação de curso: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. São Paulo: Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo / FEA-USP.
- Mani, A., & Mukand, S. (2007). Democracy, visibility and public good provision. *Journal of Development Economics*, 506-529.
- Marcondes, M. M., Canato, P. (2015). Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal. Em J. C. Jr., J. C. Santos, & R. R. Pires, *PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil* (pp. 291-310). Brasília: IPEA.
- Marin, P. L., & Guerrini, A. W. (2017). Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: do orçamento participativo ao programa de metas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 109-128.
- Romão, W. M.. (2011). Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, 219-244.
- Santos, P. H., & Gentil, D. L. (2009). A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. Em J. C. Cardoso (org.), *A Constituição Brasileira revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social* (p. 291). Brasília: IPEA.



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO

São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. (2012). *SP 2040: A cidade que queremos*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.

São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. (2016). *O Arco do Futuro na São Paulo de hoje*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.

São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação. (2016). *Plano Municipal de Habitação: minuta do projeto de lei*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.

São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal de Serviços. (2014). *Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.

Wissenbach, T. (2017). Desigualdade, estrutura produtiva e políticas territoriais no Município de São Paulo. Em B. O. Marguti, M. A. Costa, & C. V. (orgs), *Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHS e regiões metropolitanas brasileiras* (pp. 113 - 124). Brasília: IPEA.



VOLTAR
PARA
SUMÁRIO