

R

egionalização do orçamento municipal e o acompanhamento das políticas públicas¹

Tomás Wissenbach

Geógrafo, mestre em geografia humana e doutorando em administração pública e governo pela FGV-SP. Pesquisador do núcleo de desenvolvimento do Cebap

1. Introdução

A cidade de São Paulo vive, hoje, uma situação e agravamento de sua crise social. A partir de uma trajetória de crise econômica prolongada e marcada por um contexto de modelo econômico excludente, os dados relacionados ao trabalho, à renda e às condições de moradia (apenas para citar três das dimensões importantes da vida social urbana) são eloquentes: alto desemprego e perda de rendimentos, agravamento da precariedade habitacional, aumento da ocorrência da fome e violência doméstica (CASTELLO et al., 2020; LARA; GOMES, 2021; SEADE, 2021). A essa conjuntura se sobrepõem desafios estruturais em uma cidade marcada por extrema desigualdade, segregação e precariedade habitacional (MARQUES; TORRES, 2004; SPOZATI; MONTEIRO, 2017; VILLAÇA, 1998).

Essa combinação de problemas estruturais agravados pelas contingências de agravamentos em levado ativistas e movimentos sociais a denunciarem uma situação de crise humanitária (RATIER, 2021).

Apesar disso, a cidade continua a apresentar números pujantes na sua economia e nos recursos arrecadados em seu orçamento público, indicando que possui capacidade de reverter esse quadro ou de, ao menos, criar mecanismos para começar a revertê-los de forma estrutural. Ainda, o fato de que no campo orçamentário a cidade estar em uma situação mais confortável em termos da trajetória da sua dívida pública e dispor

de instrumentos de arrecadação progressiva, como o IPTU e a outorga onerosa do direito de construir (CARVALHO JR., 2014).

A crise e o alto nível de desigualdade exigem, no entanto, dos governos e da sociedade uma mobilização coordenada de planejamento orçamentário e territorial. Plano Diretor, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual devem caminhar na mesma direção para que, juntos, possam enfrentar as desigualdades na cidade, e revertê-las estruturalmente e atenuar a dramática situação social em que a parcela mais vulnerável dos seus habitantes vive.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo destacar a importância da agenda da regionalização do orçamento municipal, uma ferramenta importante para construir uma cidade mais democrática e inclusiva. Adicionalmente, pretendemos apresentar desafios técnicos e políticos para a produção de dados públicos de qualidade que permitam ao governo e à sociedade um olhar mais completo sobre onde o governo municipal está aplicando os recursos públicos e o que está fazendo diante dos problemas de cada região da cidade.

Assim, e com o objetivo de contribuir para a estruturação de um observatório de políticas públicas, o presente artigo está organizado em cinco seções. Após esta apresentação, a segunda seção busca propor uma definição sobre a regionalização do orçamento e destacar a sua importância para o debate das políticas públicas. Já a terceira seção apresenta alguns destaques sobre o diagnóstico da regionalização do orçamento na Prefeitura de São Paulo e traz os principais desafios para a identificação territorial dos gastos. A quarta seção, por sua vez, discute algumas medidas que podem ser tomadas para melhorar a qualidade da informação sobre os gastos públicos no que diz respeito à sua dimensão territorial. Por fim, e à guisa de conclusão, trazemos uma breve discussão dos resultados sob a ótica da construção de um projeto de cidade mais democrática e inclusiva.

2. Sobre a regionalização do orçamento e suas implicações

O Orçamento público é um instrumento criado pelas sociedades com um duplo objetivo, controle e planejamento (MACHADO, 2002). O primeiro é o de permitir o controle sobre a utilização dos recursos arrecadados de forma a permitir que a coletividade saiba a destinação da verba pública. Por isso, ele é regido pela Constituição Federal e por leis e normas que definem regras contábeis, que estabelecem classificações padronizadas para as receitas e para os gastos. São estes regramentos que permitem, por exemplo, a comparação entre entes subnacionais ou a análise de uma determinada área temática, como habitação ou saúde, ao longo do tempo. Adicionalmente, e para fortalecer este controle, são estabelecidas regras de transparência que incidem sobre as formas e a obrigatoriedade de disponibilização de informações.

O segundo objetivo é o uso planejado da arrecadação e do gasto. Este princípio preza pela importância de a atuação do estado ocorrer dentro de um marco lógico, que pressupõe o encadeamento entre insumos, recursos, atividades, produtos, resultados e impacto. Isso porque atuar de forma ordenada e racional é um pressuposto para que as políticas públicas transformem efetivamente a arrecadação de impostos em melhores condições de vida da população. É sob este objetivo que se situa o princípio da anualização do orçamento, que estabelece que, a cada ano, os governos deverão aprovar receitas e despesas para o ano subsequente que estaria autorizado a executar mediante a aprovação de uma lei específica. Também é para isso que deverá exercê-lo a partir de um planejamento plurianual.

É dentro destas premissas, objetivos e regramentos que se insere a demanda de trazer a dimensão territorial para o orçamento público, embora ela não esteja presente nos principais marcos legais do país. Ocorre que, ao menos na cidade de São Paulo, há uma constatação

crescente na sociedade que aponta para o território como uma dimensão essencial do orçamento como do ponto de vista do planejamento e da arrecadação do gasto:

- Do controle porque em uma cidade da dimensão de São Paulo não basta saber o quanto a prefeitura aloca de recursos em determinada área temática. É essencial para a população ter referências mais próximas ao seu local de moradia, de trabalho e de lazer. É nessa aproximação que o orçamento deixará de ser uma referência abstrata de grandes números e passará a ter maior conexão com a vida cotidiana;
- De planejamento para dialogar com objetivos importantes do sistema de planejamento municipal. Tanto a Lei Orgânica do Município (LOM) quando o Plano Diretor Estratégico (PDE) colocam a redução das desigualdades entre os territórios da cidade entre os seus principais objetivos. Nesse sentido, como o poder público poderá definir estratégias de ação (e monitoramento) sem que isso seja acompanhado por informações que indiquem o quanto foi despendido em cada porção do espaço urbano?

Por essas razões que sociedade civil, legisladoras e legisladores, burocracia pública vem se mobilizando para construir a regionalização do orçamento. Entre as principais ações que conformam esta agenda, estão:

- III. a alteração da Lei Orgânica do Município, a partir de uma ação da sociedade civil liderada pela Rede Nossa São Paulo, para instituir, além do Programa de Metas, a obrigatoriedade da identificação territorial do gasto nos instrumentos de planejamento¹;
- IV. os esforços do governo municipal em adequar suas rotinas e procedimentos

para responder a esse desafio, materialização na criação do detalhamento da ação;

- V. os compromissos firmados no 2º Plano de Ação de Governo Aberto para avançar no tema;
- VI. a continuada atuação da sociedade civil para promover estudos e qualificação do debate técnico sobre o tema, em especial os promovidos pela Fundação Tide Setúbal (MARIN, 2019; WISSENBAACH, 2018, 2019).

Em suma, a regionalização do orçamento pode ser definida como a capacidade (e o grau) de mensurar execução orçamentária do ponto de vista territorial. Isto é, da mesma forma que é possível saber o quando a Prefeitura gasta na área da saúde, na área da educação, na área do meio ambiente, na área da assistência social; também é extremamente relevante sabermos o quando a Prefeitura gasta no Jardim Ângela, na Brasilândia, em São Mateus, em Moema, em Pinheiros, na Lapa. E não é o quanto gastamos por meio das suas subprefeituras; é quanto é destinado para cada território da cidade em saúde, em educação, em assistência, em mobilidade, em coleta de lixo, em saneamento básico etc. É quanto executamos em investimentos e quanto gastamos nos serviços, na manutenção dos equipamentos, em calçadas. Dada a sua importância, destaca nesta sessão, iremos destacar a seguir desafios e recomendações para avançarmos no tema.

3 Os desafios de regionalizar o orçamento municipal

Para compreender os desafios de produzir informações de qualidade sobre a dimensão territorial do gasto público, é importante partirmos de um diagnóstico. Felizmente este diagnóstico existe e foi realizado por meio de pesquisas promovidas pela Fundação Tide Setúbal a partir de análise de dados públicos da

execução orçamentária disponibilizados publicamente pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) (WISSENBACH, 2018). Entre os principais achados, eles indicariam que:

- Considerando os valores liquidados, o percentual do orçamento com referências territoriais que permitem a sua localização no território municipal tem se situado, entre 2015 e 2019 na faixa dos 3%;
- Esta média do orçamento geral, no entanto, abria uma grande variação entre órgãos e fundos da administração municipal. Tomando como referência os gastos acumulados entre 2014 e 2017 o percentual de gastos não localizados varia de acordo com cada órgão:
 - Secretarias como Habitação e Infraestrutura Urbana e obras não informaram a localização de 93 e 83% dos gastos, respectivamente.
 - Secretarias de Mobilidade e Transportes e Cultura não localizaram 62 e 41% dos seus gastos, respectivamente.

A distância entre o cenário desejado (idealmente teríamos 100% do orçamento regionalizável² com a identificação territorial do gasto) e os valores observados na prática é um resultado, em alguma medida, esperado. Isso porque classificações e padronizações levam tempo para serem alcançados: as chamadas classificações funcionais e programáticas já são parte da rotina da administração pública há muito tempo.

Em função disso, um olhar mais pormenorizado, também organizado a partir de pesquisa qualitativa e quantitativa, promovida pela Fundação Tide Setúbal apresenta os problemas mais comuns construída a partir de diferentes grupos de despesa. Isso porque, parte-se do entendimento de que existem desafios próprios para cada tipo de gasto público (WISSENBACH, 2018):

- Investimentos, que são parte diminuta do gasto público, mas de suma importância

em função do seu caráter transformador do ambiente urbano:

- 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
- Ausência de integração entre perímetros de realização de obras e execução de contratos
- Despesas Correntes - Pessoal, que permitem averiguar a presença de servidores na ponta, bem como as políticas correspondentes:
 - Significativa presença de registros em branco relativos à localização do funcionário público
 - 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
- Despesas Correntes – Serviços de Terceiros, que concentram boa parte dos serviços básicos de limpeza e varrição, coleta de resíduos sólidos, serviços de saúde, por exemplo:
 - 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 (atesto) dos contratos (WISSENBACH, 2018)

O executivo municipal, o poder legislativo, órgãos de controle e organizações da sociedade civil podem participar de esforços para atuar em diferentes estratégias para fazer frente a estes

desafios. Uma estratégia compartilhada poderá assim fortalecer ações já em curso entre as quais destacamos duas: (i) o desafio “Gasto Público tem Endereço”³ que busca estimular servidoras e servidores a trabalhar pela regionalização do orçamento e, ao mesmo tempo, potencializar as trocas com experiências internacionais bem-sucedidas (MARIN, 2019); (ii) a publicação inédita de acesso ao sistema de orçamento e finanças (SOF) permitindo amplo acesso pelo público (SÃO PAULO; CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO, 2019). Na seção seguinte, apontamos algumas frentes que podem potencializar tais ações.

4. O que pode ser feito?

Recomendações para a agenda

Até aqui procuramos demonstrar tanto o valor quanto a complexidade de regionalizar os gastos públicos na cidade de São Paulo. O primeiro está principalmente na capacidade do sistema orçamentário em oferecer informações que fortaleçam o controle social sobre as políticas públicas, aproximando-as dos territórios de vida da população. Já a complexidade está em introduzir novos processos de trabalho e novas rotinas e procedimentos na execução orçamentária, o que sempre é um processo que exige esforços articulados e continuados. Nesta seção, e com o objetivo de indicar caminhos, apresentamos algumas recomendações para ampliar o percentual de gastos públicos regionalizados.

Para contextualizar as contribuições que serão apresentadas, é importante situá-las no campo de uma agenda pública de produção de informações. Isso significa que devemos tratá-la como um esforço na direção de explorar protocolos de coletas de dados, ferramentas e tecnologias de processamento, e mapeamento de bases e sistemas. Existem frentes muito relevantes, como no campo da estrutura organizacional e administrativa, como toda a discussão sobre descentralização administrativa, que são fundamentais para o desafio da regionalização

do orçamento público. Em função do escopo do artigo, elas não serão tratadas aqui.

1. Redesenhos de processos de coleta: a melhor forma de obter informações sobre territorialização do gasto é fazê-la com que seja registrada e preenchida, sistematicamente, ao longo da execução orçamentária. A cada empenho, liquidação ou pagamento, dados úteis poderão ser produzidos pelas áreas-meio de cada unidade gestora que tragam maior detalhamento sobre a localização do gasto público. Por isso, é importante mapear: (i) meios para facilitar o registro da informação territorial (novos campos para preenchimento ou anexos com detalhamento territorial); (ii) dificuldades e desafios relacionados à gestão de contratos para propor instrumentos de aperfeiçoamento do controle;
2. Ampliação do uso dos registros administrativos existentes: em diferentes procedimentos, a administração pública coleta e produz dados para finalidades distintas que não são tratadas de forma a integrar a execução orçamentária. Auditorias sobre ações e programas de governo, apresentações públicas de políticas, georreferenciamento de projetos e atividades e prestações de contas em fundos vinculados são alguns exemplos. Tratam-se de documentos ricos em informações e detalhamentos territoriais que não são aproveitados de forma sistemática. Novamente, um mapeamento destas fontes e criação de instrumentos para potencializar tais registros poderão complementar dados relevantes e enriquecer a possibilidade de georreferenciamento dos gastos;
3. Desenvolvimento de soluções tecnológicas, para aproveitamento das informações do Sistema Orçamentário e do Diário Oficial do Município: em geral os esforços para a regionalização do

orçamento estão concentrados nas buscas de detalhamentos para a sua execução que indiquem dados regionalizáveis: um endereço, um distrito, uma subprefeitura, uma toponímia, o nome de um assentamento, entre outros. Dessa forma, o desenvolvimento de ferramentas de extração e padronização, mobilizando comunidades de desenvolvedores, poderão ser úteis para possibilidade de identificação da localização do gasto;

4. Aperfeiçoamento das normais legais, para reforçar o caráter mandatório da regionalização do orçamento. É certo que, como já analisamos anteriormente (WISSENBACH, 2018), a indicação da localização do gasto é uma medida obrigatória. Porém, mobilizar a estrutura administrativa em uma área sensível como a do orçamento público pede alto grau de mobilização política. Nesse sentido, o reforço do comendo legal poderá ser útil para reforçar marcos importantes de avanço como: (i) obrigar o executivo a fixar metas de ampliação do percentual do orçamento regionalizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) indicação de ações de fortalecimento da qualidade da informação no Plano Plurianual (PPA); (iii) demandar uma prestação de contas anual, indicando avanços, desafios e perspectivas para o ano seguinte.

Esses caminhos não são únicos e nem exclusivos. O principal elemento comum a ser defendido é o de que dados georreferenciados são tão úteis quanto trabalhosos para serem construídos. Por isso pedem ações continuadas, convencimento permanente, disponibilização de espaço orçamentário e recursos humanos; o que só será possível se o tema virar prioridade organizacional da Prefeitura de São Paulo. Em suma, a localização do gasto em termos territoriais deverá ser meta do executivo, não é sustentável se depender do esforço

individual de equipes localizadas dentro de administração. Como pano de fundo, esta agenda está inserida no plano do fortalecimento dos espaços de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Por isso, promover estudos temáticos que incorporem a dimensão territorial do orçamento público, ao chamar atenção para aspectos regionais das escolhas orçamentárias são, também, fundamentais.

5 Considerações finais: território e escolhas orçamentárias

A distribuição das políticas públicas pela cidade – sejam elas relacionadas à presença de serviços públicos, à disponibilidade de servidoras e servidores que atuam na linha de frente ou de manutenção e expansão de vias, calçadas, ciclovias e corredores de ônibus passam por processos decisórios e de escolhas públicas. É certo que instrumentos de planejamento urbano, como o Plano Diretor Estratégico e os Planos de Ação Regionais, e planos setoriais, estabelecem critérios de priorização e referências técnicas para estas escolhas. Ao mesmo tempo, elas sempre terão um conteúdo político e estarão vinculados ao processo democrático que, em última instância, definem o projeto de cidade em direção ao qual estamos caminhando.

É certo, no entanto, que quando tratamos do impacto das ações que dizem respeito ao espaço construído, à qualidade urbana dos diferentes bairros da cidade e da presença de serviços públicos, tais escolhas tem um impacto de longo prazo. O que é decidido hoje afeta gerações presentes e futuras, afeta o acesso às oportunidades e o direito de usufruir dos benefícios de viver e trabalhar nas metrópoles. É por isso que é tão importante projetarmos territorialmente as decisões orçamentárias, de modo a torná-las explícitas e transparentes. Assim, uma agenda aparentemente técnica – a do georreferenciamento do orçamento público – torna-se estratégica para a cidade.

Ademais, conforme procuramos desenvolver nesse breve artigo, avançar na qualidade da informação sobre o gasto público é essencial para tornar mais efetivas as duas dimensões do orçamento público: de planejamento e de controle. De planejamento porque permite mensurar o esforço, em termos de escolhas e de recursos, para a reversão de um contexto urbano desigual e fragmentado. De controle porque ao informar, com maior precisão, a localização da aplicação do fundo público, é oferecido à cidadã e ao cidadão a chance de acompanhar mais de perto o que está sendo feito próximo ao seu local de moradia, de trabalho e de lazer.

Finalmente, o esforço de localizar o gasto público no território se justifica em

função do ciclo em que a cidade vive. A retomada da capacidade de investimento do município permite projetar para os próximos anos um volume que permite transformar a cidade. Entre possibilidade de ampliação do custeio e novos investimentos serão R\$ 11,5 bilhões, conforme projeção realizada pelo projeto (Re)Age São Paulo (FTAS; RNSP, 2020). Como vamos redistribuir esse recurso público arrecadado no território? É uma decisão fundamental, para agora, para superar a crise e para o futuro da cidade. E para ser uma decisão fundamentada em dados, para ser uma decisão monitorada pela sociedade, precisamos ter informações territorializadas.

Referências

CARVALHO JR, P. H. B. de. Property tax performance in São Paulo. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 2, n. 11, p. 63–89, 2014.

CASTELLO, G.; VIEIRA, P.; PICANÇO, M. A fome persiste nas comunidades ao lado do aumento de novas dimensões da violência. **Boletim: Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade**, n. 17, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://rededesquisasolidaria.org/boletins/boletim-17/a-fome-persiste-nas-comunidades-ao-lado-do-aumento-de-novas-dimensoes-da-violencia-a-descrenca-nas-decisoes-de-flexibilizacao-do-distanciamento-fisico-dificulta-a-contencao-da-pandemia/>

FTAS; RNSP. **(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal**: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. São Paulo: Fundação Tide Setúbal: Rede Nossa São Paulo, 2020.

LARA, W.; GOMES, P. **Pandemia empurrou cerca de 20 mil famílias para habitações precárias e cidade de SP ganhou 24 novas favelas, diz secretária**. G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/24/pandemia-empurrou-cerca-de-55-mil-familias-para-habitacoes-precarias-e-cidade-de-sp-ganhou-150-novas-favelas-diz-secretaria.ghtml>

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo**: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. 2002. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, 2002.

MARIN, P. de L **Regionalização do orçamento em grandes cidades**: o estado da arte. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

MARQUES, E. C.; TORRES, H. **São Paulo**: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2004.

SÃO PAULO (Município); CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO. **Como abrir dados públicos complexos com flexibilidade e autonomia?**: o caso do API-SOF (Vol. 7). São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019.

RATIER, R. “É pagar aluguel ou comida”, diz padre Lancellotti sobre busca por marmitta. ECOA uol, 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas>

rodrigo-ratier/2021/05/10/e-pagar-aluguel-ou-comida-diz-padre-lancelotti-sobre-procura-por-marmita.htm

SEADE. **Ocupação e rendimento:** município de São Paulo. SEADE SP TRABALHO, 1 trimestre de 2021.

SPOZATI, A.; MONTEIRO, M. **Desigualdades nos territórios da cidade:** métricas intraurbanas em São Paulo. São Paulo: Educ, 2017.

VILLAÇA, F. A segregação socioespacial. *In:* VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WISSENBACH, T. **Gasto público no território e território do gasto na política pública.** São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2018.

WISSENBACH, T. **Indicador de regionalização do orçamento municipal.** São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

Notas

1 Artigo elaborado a partir da apresentação “A regionalização do orçamento na cidade de São Paulo” no evento de lançamento do Observatório de Políticas Públicas da Escola de Contas em dezembro de 2020.

2 O artigo 137 da Lei Orgânica do Município passou a estabelecer que “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 8º, do mesmo artigo, é bastante claro ao determinar que “A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custos.”

3 Orçamento regionalizável é o conjunto de ações orçamentárias que se concretizam necessariamente nos territórios da cidade: construção de escolas, urbanização de favelas pavimentação de vias etc. Delas estão excluídas ações como campanhas públicas, sistemas de informação, programas de modernização administrativa, pagamento de aposentadorias, entre outras.

4 Promovido pela Fundação Tide Setúbal em parceria com a Prefeitura de São Paulo (Secretaria da Fazenda e Secretaria de Governo) e a Escola de Contas do TCM, o desafio tem como objetivo premiar equipes da Prefeitura de São Paulo que mais avançarem na regionalização do orçamento de suas secretarias.