

ORÇAMENTO REGIONALIZADO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO PPA 2022-2025 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO¹

Pedro de Lima Marin²

Mariana Neubern de Souza Almeida³

1 INTRODUÇÃO

As desigualdades são problemas sociais que têm mobilizado grande interesse e atenção por parte da sociedade. Porém, há um grupo específico de desigualdades que apenas recentemente tem recebido a atenção devida no debate público: as desigualdades socioespaciais. Estas se referem às circunstâncias que impactam negativamente o acesso a oportunidades em função do endereço de moradia. Considera-se que dentro de uma determinada área administrativa (municípios ou estados) existe uma segregação entre regiões que reforça estigmas em torno dos sujeitos oriundos dos territórios mais vulneráveis, ampliando os riscos das periferias em relação às áreas centrais e concentrando em determinadas localidades a circulação de recursos (materiais e intelectuais, públicos e privados). Em síntese, o território acaba funcionando como um gatilho de reprodução de outras desigualdades, que são, por essa razão, aprofundadas e cristalizadas.

Há sinais de que nossa sociedade está começando a reconhecer as desigualdades socioespaciais como um problema público. Desde a redemocratização, o assunto tem ganhado tração na agenda e temos assistido a avanços no marco legal e nos instrumentos de planejamento das cidades brasileiras no sentido de incorporar a dimensão socioespacial. Exemplos desses avanços são a instituição do Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores, que propõem uma visão de desenvolvimento de longo prazo que preza pela inclusão dos territórios periféricos, o uso de indicadores multidimensionais de vulnerabilidade para o planejamento público, como o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, e a adoção de orçamentos participativos (OPs) que privilegiam territórios vulneráveis.

Apesar de três décadas de esforços, as desigualdades socioespaciais, entretanto, não parecem estar se reduzindo de forma significativa nas cidades brasileiras. Em São Paulo, alguns problemas sociais estão se tornando menos intensos nos bairros mais desenvolvidos, ao passo que ficam mais graves em regiões periféricas. O Mapa das Desigualdades 2021 mostrou, por exemplo, que a média da cidade em indicadores como gravidez na adolescência e oferta de trabalho formal melhorou entre 2020 e 2021, mas a distância entre o melhor e o pior distrito piorou de forma considerável (Rede Nossa São Paulo, 2021).

A pandemia de covid-19 tornou as desigualdades territoriais ainda mais evidentes ao explicitar as diversas dificuldades enfrentadas pelas populações periféricas. Como resposta à pandemia, muitos governos pelo mundo optaram por aumentar o investimento nas cidades e em seus habitantes para ampliar a resiliência comunitária. Debates sobre como Reconstruir Melhor (Build Back Better) ou

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art9>

2. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); coordenador do Programa Planejamento e Orçamento Público da Fundação Tide Setubal; graduado em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP); e mestre e doutor em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

3. Superintendente da Fundação Tide Setubal; professora no Programa Avançado em Gestão Pública do Insper; graduada em economia pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP); mestra em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); e doutora em economia pela FEA/USP.

sobre um New Deal verde são alguns dos exemplos de uma mudança de discurso acerca do papel do Estado e dos governos locais na busca de um modelo sustentável de desenvolvimento orientado para a redução das desigualdades.

Além disso, o cenário pandêmico também permitiu enxergar as dificuldades do Estado em identificar os grupos mais vulneráveis e reagir com as políticas e a velocidade adequadas. Nesse sentido, além da necessidade de aumentar os investimentos públicos, esses movimentos de retomada do papel do Estado na construção do desenvolvimento sustentável também têm advogado por maior autonomia para os governos locais, aproximando as decisões do público diretamente beneficiado.

Nesse contexto, os orçamentos municipais parecem ter se tornado uma arena cada vez mais importante de inovações na gestão pública. Sendo esta uma das principais ferramentas para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma efetiva, temos o desafio de construir processos de orçamentação que garantam que o gasto aconteça nos lugares corretos. É a esse desafio que este artigo busca responder, analisando os potenciais benefícios de uma abordagem regionalizada de orçamento público a partir da experiência recente do uso de critérios de vulnerabilidade para alocação orçamentária no município de São Paulo.

Sabemos que diferentes cidades têm distintas formas de governança, refletindo os contextos sociais e políticos dos países onde estão inseridas e que essas formas de governança moldam os processos orçamentários. O grau de descentralização da gestão pública é um dos pontos principais de variação. Em cidades como Londres ou Santiago, a gestão está dividida em distritos com autonomia política, administrativa e orçamentária. Nesses casos, o desafio está em estabelecer mecanismos de integração municipal e de redistribuição fiscal que garantam a transferência de recursos dos distritos mais ricos para os mais pobres. No Reino Unido, por exemplo, a Lei de Finanças dos Governos Locais⁴ estabelece que os *boroughs* (bairros) mais ricos devem pagar uma tarifa em toda receita oriunda da taxa de serviços que exceda a demanda local por serviços públicos. Com o pagamento dessa tarifa, é possível complementar o orçamento dos bairros que não conseguem dar conta de fornecer os serviços públicos demandados com as receitas geradas localmente.

Em cidades cujo modelo de gestão municipal é mais centralizado, como nos municípios brasileiros ou em cidades como Paris e Madri, os orçamentos também são centralizados, e esses tipos de mecanismo de redistribuição orçamentária pela receita não existem. Isso significa que a administração municipal central determina por meio do gasto quais lugares recebem mais ou menos recursos orçamentários. Tradicionalmente, as despesas são apresentadas anualmente de acordo com critérios de classificação econômica (referência contábil), institucional (órgão ou entidade pública executa a despesa) e funcional-programática (programa de governo a que a despesa está associada). O critério geográfico quase nunca é utilizado, invisibilizando o impacto territorial.

Um estudo desenvolvido pela Fundação Tide Setubal (2019), entretanto, mostrou que pelo menos quinze cidades ao redor do mundo estão empenhando esforços para adicionar alguma forma de classificação geográfica ao orçamento público. Em Paris, por exemplo, o orçamento anual da Comuna é acompanhado de um anexo de investimentos localizados, que classifica aqueles planejados no orçamento por distrito. Por sua vez, Buenos Aires localiza 100% das despesas nos distritos da cidade. Em ambos os exemplos, a classificação das despesas por distrito foi adotada como uma medida para aumentar a transparência, possibilitando novas formas de *accountability* do gasto público.

4. Local Government Finance Act 1992. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents>>.

O mesmo estudo demonstrou que o governo da Cidade do México vai além de aumentar a transparência, adotando uma abordagem regionalizada também para o processo de planejamento orçamentário. Parte do orçamento é distribuída de acordo com uma fórmula que leva em conta a variação de indicadores, como área, população e pobreza entre as várias prefeituras (*alcaldías*) que compõem a cidade.

Esses exemplos mostram que a classificação geográfica da despesa está começando a ser usada não apenas como uma medida de transparência ou de aumento do *accountability* da despesa, mas também como uma aliada no planejamento da alocação de recursos. A experiência da Cidade do México é uma das fontes de inspiração para o caso de São Paulo.

2 O CASO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) 2022-2025 DA CIDADE DE SÃO PAULO: REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA COMBATER AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

A pandemia de covid-19 afetou metrópoles como São Paulo de forma especialmente dura. Os moradores das periferias da cidade – que já enfrentavam muitos problemas de infraestrutura, como habitação precária e falta de saneamento – não conseguiram, em sua maioria, trabalhar de casa, tendo, portanto, até duas vezes mais probabilidade de morrer de covid-19 que aqueles de regiões mais ricas (Rede Nossa São Paulo, 2021).

Em 2020, em meio ao cenário de pandemia e às eleições municipais, a Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo desenvolveram o documento *(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: uma proposta para virar o jogo das desigualdades* (Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo, 2020). Esse documento defendia a criação de um índice de regionalização composto de indicadores de déficit de infraestrutura e de vulnerabilidade social para cada uma das 32 subprefeituras da cidade, que seria aplicado no PPA municipal para planejar a alocação do valor discricionário disponível para investimentos e expansão da rede de serviços públicos na cidade, estimado em R\$ 13 bilhões para o quadriênio. Ao submeter à Câmara Municipal cada orçamento anual, a prefeitura ficaria responsável por incluir um relatório demonstrando se a execução orçamentária do ano anterior se deu de acordo com o planejado e propondo eventuais correções para o exercício seguinte.

Essa proposta chamou a atenção de técnicos da prefeitura, que convidaram a Fundação Tide Setubal para colaborar na criação de uma versão oficial para o índice, a qual seria incorporada no PPA 2022-2025. Algumas mudanças foram feitas em relação à proposta original, refletindo preocupações de que alguns dos indicadores propostos não necessariamente refletiam as competências de atuação do governo local. Também houve questionamentos sobre a aplicação de uma estratégia regionalizada para todo o orçamento de investimento e expansão de serviços sem considerar os compromissos eleitorais já assumidos pelo prefeito, o que seria inadequado para uma primeira utilização do índice. Esse processo de adaptação da proposta original culminou com a criação do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, incorporado ao PPA 2022-2025 e aprovado pela Câmara Municipal em dezembro de 2021. Segundo o PPA, o índice será usado em cada orçamento anual para determinar a aplicação de R\$ 5 bilhões de investimentos e expansão do custeio em quatro anos. Diferentemente da proposta original, que previa que cada Lei Orçamentária Anual (LOA) deveria trazer uma avaliação sobre a aplicação do índice e eventuais ajustes para o exercício, a lei do PPA estabeleceu que a aplicação do índice em cada exercício será normatizada pelo decreto anual que regulamenta a execução orçamentária. A versão final do índice é composta dos indicadores mostrados no quadro 1, sendo calculado para as 32 subprefeituras. O índice é uma tentativa de operacionalizar o conceito complexo e multidimensional de vulnerabilidade, englobando variáveis que refletem aspectos sociais e estruturais da vida em contextos periféricos.

QUADRO 1

Variáveis e pesos que compõem o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal

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

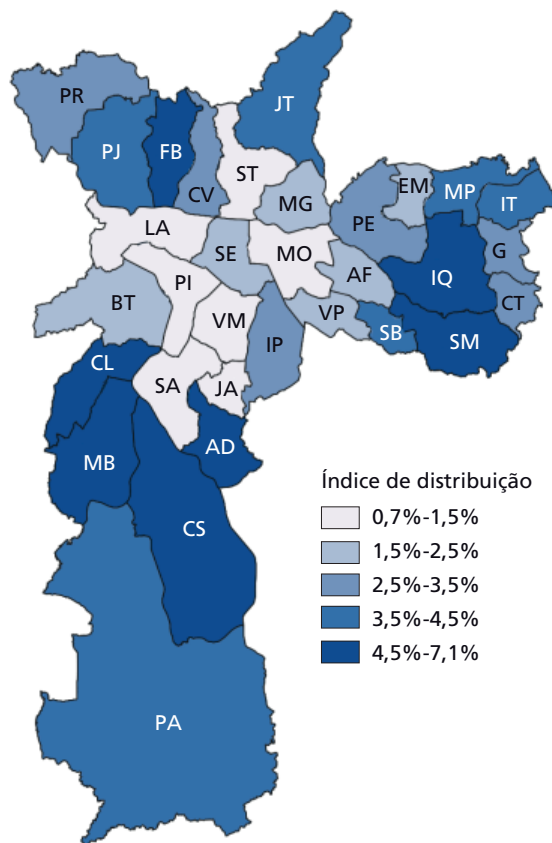
Fonte: Cidade de São Paulo (2021).

Obs.: CadÚnico – Cadastro Único.

Quando aplicado às 32 subprefeituras de São Paulo, o resultado é uma distribuição de recursos que favorece as bordas da cidade (figura 1). Essas áreas concentram grande parte da população em situação de vulnerabilidade, um fenômeno que foi devidamente capturado pelos indicadores que compõem o índice.

FIGURA 1

Participação percentual das subprefeituras no Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal



Fonte: Cidade de São Paulo (2021).

Obs.: PR – Perus; PJ – Pirituba; FB – Freguesia/Brasilândia; CV – Casa Verde/Cachoeirinha; ST – Santana/Tucuruvi; JT – Jaçanã/Tremembé; MG – Vila Maria/Vila Guilherme; LA – Lapa; SE – Sé; MO – Mooca; VP – Vila Prudente; AF – Aricanduva/Formosa; PE – Penha; EM – Ermelino Matarazzo; SB – Sapopemba; IQ – Itaquera; MP – São Miguel; SM – São Mateus; CT – Cidade Tiradentes; G – Guaianases; IT – Itaim Paulista; BT – Butantã; PI – Pinheiros; VM – Vila Mariana; IP – Ipiranga; CL – Campo Limpo; SA – Santo Amaro; JA – Jabaquara; AD – Cidade Ademar; MB – M’Boi Mirim; CS – Capela do Socorro; PA – Parelheiros.

Cabe dizer que, em municípios grandes como São Paulo, cada secretaria já trabalha com seu próprio conjunto de indicadores que monitoram a demanda por investimentos em educação, saúde e infraestrutura, entre outras, nas diferentes regiões da cidade. A Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, monitora os bairros que têm maior ou menor demanda por novas escolas e creches, e esta informação é levada em conta na elaboração da proposta orçamentária. Assim, fica a pergunta: por que criar regras para o processo orçamentário que vinculem a despesa a determinadas áreas da cidade se as secretarias responsáveis pelas diversas políticas têm seus próprios critérios de regionalização?

3 OS BENEFÍCIOS POTENCIAIS DAS ESTRATÉGIAS REGIONALIZADAS DE ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA

Como discutimos até aqui, o principal motivo para a adoção de estratégias regionalizadas de orçamentação é a necessidade de os governos combaterem as desigualdades socioespaciais. Mas essas estratégias, ao introduzir novos critérios para o planejamento e a execução orçamentária, criam novas regras de governança que possibilitam combater outros aspectos problemáticos dos sistemas tradicionais de gestão orçamentária. Neste artigo, vamos argumentar que a regionalização dos processos orçamentários pode contribuir para i) aumentar a transparência; ii) melhorar a qualidade da participação cidadã no orçamento; iii) melhorar a capacidade de gestão e priorização intersetorial dos governos; iv) contrabalançar o incrementalismo na alocação de recursos orçamentários; e v) implementar uma orçamentação baseada em objetivos de alto nível. Cada um desses benefícios potenciais é alcançado por meio de processos específicos derivados da implementação de metodologias regionalizadas de gestão orçamentária, e serão descritos separadamente a seguir.

3.1 Transparência

As diferentes estratégias de orçamento regionalizado têm em comum a necessidade de incorporar a localização geográfica das despesas como parte do sistema de classificação, o que aumenta o volume de informação sobre o orçamento que é produzido ao longo das etapas de formulação, execução e avaliação. Assim, este tipo de abordagem traz mais transparência ao processo, tornando possível a análise e avaliação desta nova característica da despesa.

O grau em que as abordagens regionalizadas de fato aumentam a transparência vai depender da qualidade, da confiabilidade e do formato no qual a informação regionalizada está sendo gerada, o que representa um grande desafio para os departamentos de contabilidade na gestão pública municipal. Ainda assim, a adoção de estratégias regionalizadas de orçamentação enriquece o sistema de classificação da despesa e pode ser, portanto, considerada uma importante ferramenta na melhoria da transparência governamental.

3.2 Participação cidadã efetiva

O OP foi uma importante inovação surgida no município de Porto Alegre. Ao longo das últimas décadas, esta metodologia vem se disseminando pelo mundo, adaptada a diferentes contextos e evoluindo à medida que o avanço tecnológico permite novas formas de engajamento popular com o processo orçamentário (Baiocchi e Ganuza, 2017).

Há uma multiplicidade de métodos de participação no orçamento, com resultados variados em termos de qualidade e legitimidade dos processos participativos, bem como da efetividade das decisões tomadas a partir da participação. Nesse contexto, a informação acerca da localização do

gasto pode ser um mecanismo importante a fim de conectar os processos orçamentários com a vida comunitária, trazendo as decisões para mais perto de quem é afetado por elas.

Além disso, para que os processos participativos sejam sustentáveis, é necessário que os governos sejam responsivos às demandas da população. Se um fórum local participativo define uma lista de investimentos prioritários em um processo participativo deliberativo legítimo, o governo municipal deve ser capaz de realizar as entregas pactuadas. Não sendo assim, o público pode perder a fé e interromper sua participação no processo. Afinal, mandatários e gestores públicos têm a reputação de prometer demais e entregar de menos, especialmente no que se refere a investimentos em regiões vulneráveis.

Estratégias regionalizadas de orçamento podem contribuir para o enfrentamento do problema de confiança. Um teto orçamentário claro para novos investimentos em cada região da cidade, como o proposto no PPA 2022-2025 de São Paulo, pode munir os fóruns participativos de uma compreensão mais realista do que é realmente possível de ser implementado no curto e médio prazo, fornecendo aos participantes um espaço mais claro de tomada de decisão e ajustando suas expectativas em relação ao que é ou não possível de ser realizado.

Um experimento com assembleias cidadãs para deliberação orçamentária conduzido pela Fundação Tide Setubal e por parceiros em duas subprefeituras da cidade de São Paulo apresentou a grupos de trinta cidadãos comuns alguns cenários de investimento para suas regiões (Fundação Tide Setubal, 2021). A partir desses cenários e com base em um claro limite orçamentário e em informações detalhadas sobre os investimentos planejados pela prefeitura, incluindo informações relacionadas ao custo de cada intervenção, os grupos tiveram como desafio definir sua própria proposta de investimento para cada subprefeitura para o período do PPA 2022-2025. Essa experiência piloto de deliberação sobre um orçamento regional demonstrou que os cidadãos foram capazes de reconhecer os *trade-offs* envolvidos na escolha de um investimento em detrimento de outro e chegar a consensos que permitiram elaborar uma proposta regional coletiva de alocação de fundos públicos.

É importante ressaltar que, diferentemente das metodologias tradicionais de OP, o limite orçamentário para cada subprefeitura não foi estabelecido a partir de uma fatia limitada do orçamento destinada à deliberação, mas sim a partir do índice proposto para o PPA 2022-2025 aplicado a todo o valor de investimento estimado. Desta forma, torna-se possível debater de forma participativa não apenas uma fração do gasto que será feito pela prefeitura no território, como é comum nos modelos de OP, mas também todo o conjunto do investimento orçado. A existência desse parâmetro territorializado permite que o governo local chegue a um pacto com a comunidade acerca de quais são as prioridades para curto e longo prazo para a região, calibrando as expectativas dos cidadãos e contribuindo para o restabelecimento de uma cultura de confiança no governo.

3.3 Priorização intersetorial

Orçamentos regionalizados podem ser um passo importante para a promoção da intersetorialidade e da integração das políticas públicas, particularmente nas regiões mais pobres. Há uma extensa literatura que afirma a importância de abordagens que envolvam todo o conjunto do governo para promover o desenvolvimento de áreas vulneráveis (Parkinson, 1998; Smith *et al.*, 1996). Em contextos de múltiplas vulnerabilidades, as agências públicas devem trabalhar juntas e em sinergia para conseguir obter bons resultados. Exemplos como o “urbanismo social” da cidade de Medellín

demonstram que, além do engajamento comunitário, um entendimento claro das prioridades é fator decisivo para o sucesso de intervenções em áreas vulneráveis (Leite *et al.*, 2019).

Obter essa sinergia entre diferentes órgãos públicos que atuam no mesmo território não é simples, especialmente se os esforços e os recursos de cada setor do governo estiverem dispersos, como acontece quando cada secretaria possui seus próprios instrumentos de diagnóstico e de aferição dos níveis de demanda por serviços nas diferentes regiões da cidade. A adoção de critérios unificados no processo de planejamento orçamentário que estabeleçam quais áreas da cidade devem ser priorizadas pelo conjunto da administração pública pode facilitar a cooperação entre diferentes secretarias e o estabelecimento de planos e estratégias de implementação conjuntas. Nessa situação, os constrangimentos impostos pelo processo orçamentário regionalizado, obrigando o investimento em determinadas regiões, podem atuar como um incentivo à cooperação de setores que não estão acostumados a trabalhar de forma coordenada.

3.4 Incrementalismo na alocação de recursos

O incrementalismo é um tema conhecido no debate sobre as ineficiências na alocação de recursos orçamentários. Segundo o modelo incremental, o orçamento de cada ano é elaborado com base nos valores planejados ou executados no ano anterior, com pequenas variações incrementais. Neste modelo, “a base do orçamento é tida como quase totalmente dada, sendo a (...) principal preocupação compreender os fatores que explicam como ocorrem as mudanças marginais dessa base” (Alves, 2016).

Em termos das desigualdades socioespaciais, isso pode resultar em um agravamento dos problemas, ou seja, as despesas do Estado podem contribuir para reforçar as diferenças existentes na distribuição espacial de oportunidades e de serviços públicos nas cidades. Isso porque o incrementalismo tende a favorecer as áreas mais desenvolvidas de maneiras não necessariamente óbvias.

As áreas mais ricas normalmente concentram a maior parte das grandes empresas e pontos turísticos. Os moradores dessas regiões têm acesso facilitado a *stakeholders*-chave na disputa pelos recursos públicos, como a mídia, vereadores, gestores públicos, grandes investidores em campanhas eleitorais, entre outros. A atuação desses grupos faz com que investimentos nas regiões centrais sejam apresentados como gastos que favorecem a cidade como um todo, geram empregos e receitas oriundas do turismo e, portanto, tendem a ganhar a simpatia de um grupo maior de pessoas. No entanto, investimentos nas periferias tendem a ser vistos como benéficos apenas para a população daquelas regiões. Como no modelo incremental a maior parte dos recursos de um determinado ano está comprometida com a reprodução da distribuição observada no ano anterior, o acesso privilegiado dos habitantes das regiões centrais ao processo de tomada de decisão e de formação da opinião pública faz com que o pouco recurso disponível para novos gastos seja alocado nessas regiões.

Além disso, muitos serviços contratados pelo governo são mais baratos em áreas mais desenvolvidas, em comparação com as periferias (por exemplo, custos de transporte, telecomunicações e contratação de profissionais de saúde). Como os custos tendem a ser mais baixos e as dotações de manutenção para essas áreas já são mais altas em qualquer ano determinado, todo tipo de abordagem incrementalista na definição do orçamento baseada em um simples percentual linear de correção favorece as áreas mais desenvolvidas.

Por fim, é importante mencionar que as normas de gestão administrativa do governo podem produzir efeitos regressivos não intencionais em termos da distribuição territorial da despesa.

Um exemplo deste tipo de situação foi mostrado em um estudo recente sobre a remuneração média paga para professores nas escolas públicas de São Paulo (Transparência Brasil e Fundação Tide Setubal, 2021). O estudo mostrou que, apesar de as estruturas de carreira do serviço público municipal não diferenciarem de forma significativa os salários de acordo com o local na cidade, os mecanismos de progressão na carreira criam incentivos para que professores mais bem remunerados e com mais experiência optem por ser alocados em escolas nas regiões mais ricas. Quando vistas no agregado, e considerando que o orçamento de pessoal da educação é uma das maiores despesas das cidades brasileiras, essas regras produzem uma distribuição de recursos extremamente regressiva do ponto de vista territorial. Como consequência, as escolas em contextos periféricos que enfrentam os maiores desafios para garantir a aprendizagem têm de lidar com altos índices de *turnover* de profissionais, além de trabalhar com professores menos experientes e com salários mais baixos, gerando um círculo perverso de aumento das desigualdades.

Considerando todos esses aspectos, parece claro que o modelo incrementalista produz resultados indesejáveis do ponto de vista do combate às desigualdades socioespaciais. É somente a partir da inserção da variável territorial nos processos de formulação e avaliação do processo orçamentário que os mecanismos de reprodução de desigualdades embutidos no modelo incremental puderam ser descritos e observados, trazendo à luz processos que podem estar contribuindo para a piora de problemas sociais ao mesmo tempo que consomem grandes quantidades de recursos públicos.

3.5 Orçamentação baseada em prioridades de alto nível

No campo do debate sobre a gestão orçamentária, o principal modelo que se contrapõe ao incrementalismo é o orçamento baseado em resultados ou orçamento baseado em desempenho. Neste modelo, a alocação de recursos está direta ou indiretamente relacionada com o desempenho passado e/ou com a previsão de desempenho futuro de cada ação orçamentária (OECD, 2008). Uma das principais críticas a respeito deste modelo diz respeito às dificuldades envolvidas na sua implementação. É complexo selecionar resultados e indicadores de monitoramento para todos os setores de governo, definir custos para as atividades envolvidas na obtenção desses resultados e monitorá-los em ciclos orçamentários curtos, principalmente considerando a assimetria de informações existente entre os tomadores de decisões orçamentárias e as secretarias finalísticas. Em outras palavras, os tomadores de decisões orçamentárias não têm acesso ou capacidade de compreender o sistema de indicadores que serve de base para o planejamento setorial.

Assim, esses atores frequentemente tomam decisões de alocação de recursos baseados em pouca informação e sem uma estratégia própria, a não ser a manutenção do equilíbrio fiscal, deixando as decisões estratégicas serem tomadas com critérios *ad hoc*, frequentemente orientadas apenas pela sensibilidade política do mandatário e pela execução do ano anterior, reproduzindo o incrementalismo, ainda que a peça orçamentária esteja recheada de indicadores de desempenho. A tarefa de avaliar a qualidade das decisões de alocação ou o impacto do gasto público em um cenário como este é bastante dificultada.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem formulado um novo entendimento para o orçamento baseado em resultados, segundo o qual os governos devem, além de definir e monitorar indicadores de desempenho, estabelecer marcos estratégicos de gestão orçamentária com prioridades de alto nível. Esta modalidade de gestão orçamentária implica

a aplicação sistemática de ferramentas e processos analíticos como uma parte rotineira dos processos orçamentários de forma a destacar como o orçamento contribui para o progresso de prioridades específicas de alto nível e para ajudar a melhor informar e financiar as políticas que contribuem para o alcance dessas prioridades (Nicol, 2022, p. 3).

As prioridades de alto nível contribuem para orquestrar os esforços de mensuração de desempenho, selecionando quais indicadores e resultados serão priorizados nos processos de planejamento, execução e avaliação orçamentária. Exemplos nos países da OCDE incluem: atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável, combater as mudanças climáticas ou reduzir as desigualdades de gênero. Como traço comum, esses objetivos envolvem esforços de natureza intersetorial e com resultados observáveis apenas no longo prazo.

A orçamentação regionalizada, conforme proposta no PPA 2022-2025 do município de São Paulo, cria uma vinculação territorial do gasto, introduzindo o combate às desigualdades socioespaciais como uma prioridade de alto nível para a administração e trazendo novas perspectivas para as dinâmicas de decisão sobre a alocação orçamentária. Isso pode ajudar a simplificar a organização do sistema de objetivos e indicadores de desempenho ao estabelecer um macro-objetivo claro: investir nos territórios mais vulneráveis e em políticas que impactam os indicadores que compõem o Índice de Distribuição Territorial do Gasto Público. Diferentes objetivos e resultados desejados de políticas passam a ser resumidos em um índice sintético que pode ser usado para o planejamento e monitoramento de uma maneira simples e compreendida por todos, evitando problemas de assimetria de informações entre as diferentes áreas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA 2022-2025 representa um grande passo em direção à adoção de um orçamento totalmente regionalizado para São Paulo.

É importante acrescentar que esta não é a primeira vez que indicadores são usados para determinar a distribuição regional de recursos públicos. Como vimos anteriormente, a Cidade do México aloca parte de seu orçamento de acordo com indicadores, e muitas cidades com experiências de OP também distribuem partes do orçamento favorecendo regiões menos desenvolvidas.

Dois aspectos principais diferenciam o PPA de São Paulo das implementações anteriores de orçamento regionalizado. Em primeiro lugar, temos o peso de variáveis que capturam a vulnerabilidade social, com 90% da composição do índice que responde por alguma dimensão de qualidade de vida ou déficit de infraestrutura nesses territórios. Na Cidade do México, por exemplo, o peso das variáveis que tentam capturar algum aspecto de vulnerabilidade, como pobreza ou disponibilidade de áreas verdes, é muito menor, com variáveis mais neutras como área total ou população respondendo pela maior parte do cálculo.

Em segundo lugar, muito embora o índice não se aplique a todo o orçamento discricionário de investimento e ampliação do custeio como inicialmente proposto, ele ainda abrange uma parte bastante significativa, respondendo por cerca de 25% de todo o orçamento discricionário previsto para o quadriênio.⁵ Este é um percentual muito maior do que é normalmente alocado em programas de OP, que normalmente são calculados de forma a favorecer áreas menos privilegiadas.

5. Estimativa dos autores com base em projeções de crescimento das receitas e despesas de custeio.

Esses dois aspectos tornam o PPA de São Paulo e sua estratégia de alocação regionalizada de recursos uma tentativa mais ambiciosa e abrangente de usar o orçamento como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais.

Se essa estratégia será adequadamente implementada ou não ainda é uma questão em aberto. Fazer um uso efetivo da regionalização será um grande desafio para uma prefeitura que até o momento pouco considerava as diferentes necessidades dos territórios em seus processos orçamentários. Ainda assim, esse esforço de implementação será um importante campo de estudos para demonstrar se os potenciais benefícios gerenciais descritos na seção anterior podem ser observados empiricamente.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento Orçamentário**, v. 6, n. 2, p. 124-137, 2016.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. **Popular democracy and the paradox of participation**. Redwood City: Stanford University Press, 2017.
- CIDADE DE SÃO PAULO. **Plano Plurianual 2022-2025**: anexo V – regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025. São Paulo: Cidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/07-PPA_Anexo5_28set2021.pdf>.
- FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Regionalização do orçamento em grandes cidades**: o estado da arte. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/regionalizing-the-budget-of-large-cities-the-state-of-the-art/>>.
- _____. **(Re)unindo a opinião cidadã e o planejamento governamental**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2021. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/reunindo-a-opinio-cidada-e-o-planejamento-governamental/>>.
- FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. **(Re)distribuição territorial do orçamento público**: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2020. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuiacao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para-virar-o-jogo-das-desigualdades/>>.
- LEITE, C. *et al.* **Social urbanism in Latin America**: cases and instruments of planning, land policy and financing the city transformation with social inclusion. [s.l.]: Springer, 2019.
- NICOL, S. Priority budgeting: insights from across the OECD. *In*: PRESUPUESTACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO: LECCIONES Y DESAFIOS, 2022. **Proceedings...** [s.l.]: BID, 17 mar. 2022.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Performance budgeting**: a user's guide. Paris: OECD, Mar. 2008. (Policy Brief). Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>>.

PARKINSON, M. **Combating social exclusion**: lessons from area-based programmes in Europe. Bristol: Policy Press, 1998.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade 2021**. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#13>>.

SMITH, G.; MCCAFFERTY, P.; MASON, S. **French urban policy**: a review of the Contrat de Ville policy. [s.l.]: [s.n.], 1998.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Professores e territórios**: diferenças salariais e as desigualdades na educação. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2021. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/professores-e-territorios-diferencas-salariais-e-as-desigualdades-na-educacao/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

