



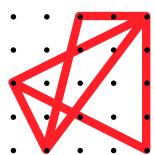
VIRANDO O JOGO
DAS DESIGUALDADES
NA CIDADE

(RE)DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA PROPOSTA PARA VIRAR O JOGO DAS DESIGUALDADES

Fundação
Tide
Setubal



Rede
Nossa
São Paulo





Rua Jerônimo da Veiga, 164
04536-001 – São Paulo – SP
Tel. (11) 3467-7240
www.fundacaotidesetubal.org.br

Superintendente: Mariana Almeida



Alameda Santos, 1787, conj. 91
01419-002 – São Paulo – SP
Tel. (11) 3894-2400
www.nossasaopaulo.org.br

Coordenador-Geral: Jorge Abrahão

Coordenação Executiva do projeto (Re)age SP

Carolina Guimarães
Fabiana Tock
Igor Pantoja
Pedro Marin

Concepção Técnica e Desenvolvimento do Índice (Etapa 2)

Mariana Almeida
Pedro Marin
Tomás Wissenbach

Consultoria Técnica – Projeções Orçamentárias

Fábio Pereira
Luis Felipe Vidal Arellano

Mapas Ilustrativos: Gabriela de Lima Marin

Comunicação: Fernanda Nobre e Luanda Nera

Projeto Gráfico: Naru Design

Revisão: Lupa Texto

Agradecimentos

A Equipe Técnica agradece a colaboração e sugestões de diversas pessoas e instituições que se envolveram de alguma maneira na construção dessa proposta: Celso Carvalho, Nádia Campeão, Henrique Evers e equipe WRI, Úrsula Peres, André Marques, Marcos Barreto, Conselho Consultivo da RNSP, Artur Lascala, Patricia Maria Drago, Luiz Otávio Kobayashi e todos os servidores da Prefeitura Municipal de São Paulo que participaram do webinar “Regionalizar para quê?”.

RESUMO EXECUTIVO

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

COMO O ÍNDICE É CALCULADO?

O índice tenta capturar diversos aspectos da vulnerabilidade social e do déficit de infraestrutura que afetam as diferentes regiões da cidade. Para tanto, é calculado a partir de uma cesta de variáveis, com os pesos abaixo.

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

Fonte: elaboração própria.

**COMO FICA A PARTICIPAÇÃO DE CADA SUBPREFEITURA SE
DISTRIBUÍRMOS R\$ 11,59 BILHÕES, VALOR QUE, DE ACORDO COM A
ESTIMATIVA DA FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, ESTARÁ DISPONÍVEL PARA
NOVOS INVESTIMENTOS NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS?**

SUBPREFEITURA	(RE)IND	VALOR POR SUB (EM R\$)
M'Boi Mirim	0,089	1.029.213.623
Capela do Socorro	0,087	1.012.302.437
Campo Limpo	0,072	831.900.478
São Mateus	0,053	614.658.381
Parelheiros	0,049	566.356.979
Cidade Ademar	0,048	560.856.716
Itaquera	0,047	547.856.606
Freguesia/Brasilândia	0,042	483.983.130
Pirituba	0,041	476.587.394
Itaim Paulista	0,040	464.436.022
São Miguel	0,038	445.427.270
Guaianases	0,034	389.841.799
Jaçanã/Tremembé	0,033	385.295.335
Butantã	0,030	352.295.657
Ipiranga	0,030	351.056.128
Sapopemba	0,029	335.516.287
Penha	0,029	333.822.829
Cidade Tiradentes	0,025	290.319.681
Casa Verde/Cachoeirinha	0,023	270.391.452
Perus	0,019	225.316.397
Ermelino Matarazzo	0,017	192.349.143
Vila Maria/Vila Guilherme	0,015	170.354.875

SUBPREFEITURA	(RE)IND	VALOR POR SUB (EM R\$)
Sé	0,015	170.247.284
Jabaquara	0,013	153.113.803
Santana/Tucuruvi	0,013	146.316.836
Mooca	0,013	145.805.296
Lapa	0,012	143.591.737
Aricanduva/Formosa/Carrão	0,011	125.368.445
Vila Prudente	0,011	123.032.361
Santo Amaro	0,009	101.450.181
Vila Mariana	0,008	96.465.302
Pinheiros	0,005	55.653.136
Total geral	1,0000	11.591.183.000

Fonte: elaboração própria.

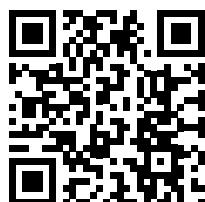
COMO IMPLEMENTAR?

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

INTRODUÇÃO

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

Na primeira etapa do projeto (Re)age SP, lançada em agosto de 2020, a Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo fizeram um convite à sociedade civil e à classe política paulistana. Um chamado para assumir de vez o compromisso com uma agenda de futuro para a cidade, alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e capaz de reduzir de forma substantiva as desigualdades na cidade. Para tanto, foram traçadas metas ambiciosas para as diversas áreas de política pública, baseadas em indicadores consagrados e nos objetivos estabelecidos nos planos setoriais já existentes.



SAIBA MAIS

Quer saber mais sobre o projeto (Re)age SP e sobre as 50 metas propostas para a cidade de São Paulo até 2030? Acesse: bit.ly/ReageSPDownload ou aponte a câmera do seu celular para o QR Code ao lado.

Mas definir metas claras para o futuro é só o ponto de partida. Para avançar no cumprimento desses objetivos e garantir que as políticas públicas levem à melhoria da qualidade de vida nas regiões mais vulneráveis da cidade, a Prefeitura de São Paulo precisa melhorar a sua capacidade de planejamento e execução, promovendo **a integração dos sistemas de planejamento urbano, setorial e orçamentário**.

A presente publicação aponta caminhos nesse sentido, tendo como eixo orientador o papel da (re)distribuição do orçamento para viabilizar a execução dos planos setoriais e estimular sua integração e organização em termos territoriais.

Para que as metas setoriais de longo prazo sejam alcançadas, elas precisam ser orçadas, dispostas em termos de sua localização e programadas no tempo. Ou seja, todo planejamento setorial passa necessariamente por um processo de priorização. Muitas vezes, essas escolhas acontecem de maneira independente entre as áreas, cada uma decidindo com base na sua própria disponibilidade orçamentária e estratégia de ação setorial. Nesse cenário, o território não aparece como articulador das ações, perdendo-se o potencial que a sinergia local teria de garantir melhores resultados. Isto é, investimentos de infraestrutura, novos equipamentos sociais e ampliação de serviços urbanos poderiam criar um reforço positivo entre si se fossem realizados de modo coordenado e planejado, mas acabam sendo mais custosos e menos efetivos justamente porque são feitos sem essa articulação.

A proposta aqui é que a (re)distribuição orçamentária promova essa integração. Partindo de uma premissa simples – de que os esforços de investimento dos recursos públicos devem ser dirigidos às áreas mais vulneráveis da cidade –, a ideia é estabelecer um critério regional para a distribuição do orçamento de modo a garantir que a priorização do planejamento setorial não aconteça de maneira isolada, mas sim associada às necessidades de uma localidade específica, ou seja, combinada ao planejamento urbano. Em outras palavras, entende-se que, a partir de um critério claro e objetivo, a (re)distribuição orçamentária pode criar o elo necessário para que as decisões de política pública façam convergir interesses tanto setoriais quanto urbanos.

Vale dizer que tratar o território como eixo orientador do planejamento público não é deixar de reconhecer a importância de outros vetores de reprodução de desigualdades, como a discriminação por raça e/ou gênero. O machismo e o racismo estruturais moldam as experiências cotidianas das pessoas e contribuem para que parcelas significativas da população tenham constrangidas as suas possibilidades de ascensão social e melhoria de qualidade de vida. No entanto, é razoável supor que o efeito desses vetores de desigualdade seja potencializado em territórios em situação de vulnerabilidade. Sabe-se que as áreas mais vulneráveis da cidade são também as que têm mais habitantes pretos e pardos. No Jardim Ângela, por exemplo, o percentual de população negra chega a 60%.¹ Isso significa que, além de enfrentar o racismo e machismo cotidianos para obter uma fonte de renda digna, muitas mulheres negras que vivem em bairros periféricos enfrentam também longos deslocamentos diários, falta de vagas em creche, condições precárias de moradia e acompanhamento de saúde inadequado. Atacar os déficits de infraestrutura e de serviços públicos nesses territórios é também fornecer melhores condições para o empoderamento e a autonomia da população negra e feminina da cidade.

1 [Mapa da Desigualdade 2019](#), Rede Nossa São Paulo.

Sendo assim, apresentaremos a seguir alguns dados que ilustram as desigualdades territoriais e detalharemos essa proposta inovadora de planejamento do orçamento para a cidade baseada em indicadores e na ideia de que as regiões que mais precisam de recursos devem ser priorizadas no orçamento. Espera-se, dessa maneira, fornecer subsídios técnicos para fomentar um debate que culmine na mudança na lógica de distribuição de recursos na cidade, de forma a orientar a construção de Planos Quadrienais para cada subprefeitura e possibilitar um salto significativo na redução das desigualdades na próxima década.

DESIGUALDADE TERRITORIAL E RECURSOS PÚBLICOS EM SÃO PAULO TEMOS UM PROBLEMA?

O orçamento da cidade de São Paulo realizado foi de R\$ 60,6 bilhões no ano de 2019. Esse montante é maior do que o orçamento manejado por todos os governos estaduais brasileiros, com exceção dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O alto valor reflete o tamanho populacional do município e também a sua riqueza.

Os avanços na gestão orçamentária e financeira da cidade nas últimas duas décadas são inegáveis. Apesar do alto nível de endividamento herdado do período anterior à entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), São Paulo tem conseguido manter o equilíbrio fiscal. Entretanto, é importante ressaltar que a manutenção desse equilíbrio implicou uma redução bastante considerável da capacidade de investimento do município. No período compreendido entre 2003, ano imediatamente posterior à aprovação da LRF, e 2015, quando a cidade conseguiu renegociar sua dívida com a União, São Paulo foi a capital do Sudeste que menos investiu como proporção de sua despesa total, conforme podemos observar na tabela a seguir.

[TABELA 1]

INVESTIMENTO TOTAL E PROPORÇÃO DAS DESPESAS TOTAIS ENTRE 2013 E 2015 NAS CAPITAIS DO SUDESTE – em milhões de R\$ (valores correntes)

MUNICÍPIO	A – INVESTIMENTO REALIZADO 2003-2015	B – DESPESAS TOTAIS REALIZADAS 2003-2015	VALOR INVESTIDO COMO PERCENTUAL DAS DESPESAS TOTAIS (A/B)
Vitória (ES)	1.997.692	14.246.699	14%
Rio de Janeiro (RJ)	24.617.464	189.936.412	13%
Belo Horizonte (MG)	9.077.194	70.547.466	12,9%
São Paulo (SP)	33.253.461	351.332.516	9,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Essa baixa possibilidade de realizar investimentos significa que, ao longo desse período, o governo municipal não conseguiu ampliar de forma significativa sua capacidade instalada para atender às demandas da população nas várias áreas de política pública. Baixo nível de investimento significa menos infraestrutura de mobilidade, construção de unidades habitacionais e construção e reforma de equipamentos públicos como escolas, UBSs e hospitais.

A renegociação da dívida da cidade com a União, realizada em 2015, trouxe de volta a possibilidade de o governo municipal contrair operações de crédito. Em paralelo, a reforma da Previdência dos servidores públicos municipais aprovada em 2018 e o recente crescimento gradual da capacidade de arrecadação em alguns dos principais tributos municipais também são movimentos que apontam para uma possível retomada dos investimentos da cidade no médio prazo. Muito embora os impactos da pandemia de Covid-19 devam ser sentidos neste e nos próximos exercícios, é razoável supor que haverá espaço para o crescimento da taxa de investimento da prefeitura ao longo da próxima década.

Se há a previsão de um aumento da capacidade de investimento, é preciso traçar uma estratégia e determinar resultados esperados para o uso desses recursos. Afinal de contas, o que se espera dos investimentos realizados na cidade? Qual o nosso principal problema?

A proposta que aqui se estrutura parte do diagnóstico de que o grande desafio que temos que enfrentar são as desigualdades territoriais e que é essa a frente para a qual os esforços orçamentários devem ser dirigidos. Ou seja, se há recursos para investimento, é preciso que eles sejam explicitamente voltados ao objetivo de reduzir significativamente as desigualdades entre os diferentes territórios da cidade até 2030.

É difícil superestimar a extensão do problema representado pelas desigualdades territoriais na cidade. O Mapa da Desigualdade, produzido anualmente pela Rede Nossa São Paulo, traz indicadores que revelam o fosso existente entre os distritos mais ricos e urbanizados do município e os mais pobres e precários. O indicador que talvez seja o mais chocante por revelar de forma bastante contundente essa distância é o de idade média ao morrer. Os(as) moradores(as) de Moema que faleceram ao longo do ano de 2018 viveram, em média, 23 anos a mais do que os(as) moradores(as) de Cidade Tiradentes que faleceram no mesmo ano. Essa grande diferença no tempo médio de vida é reflexo de uma série de fatores que estão relacionados ao lugar de residência e que impactam direta ou indiretamente a qualidade de vida e a probabilidade de adoecimento precoce ou morte violenta em cada bairro: qualidade do acesso à saúde, suscetibilidade à violência urbana, índice de acidentes de trânsito, qualidade do acesso à água, níveis de poluição do ar, possibilidade de fazer exercícios físicos, entre muitos outros.

Outro dado bastante revelador das desigualdades existentes dentro do município é o de mortes por conta da pandemia de Covid-19. Os boletins de imprensa da Secretaria Municipal da Saúde mostraram que, até a data de 31 de agosto de 2020, os distritos de Sapopemba e Brasilândia têm liderado em número absoluto e relativo de casos.² Enquanto 505 moradores de Sapopemba já morreram de Covid-19, apenas 35 pessoas faleceram da doença na Sé. Esses números são, sem dúvida, reflexo de algumas das características dessas regiões, onde há alta prevalência de moradias precárias e habitação compartilhada, maior dependência de transporte público, baixa possibilidade de trabalho remoto e acesso à saúde de pior qualidade em relação ao centro da cidade.

As desigualdades no município de São Paulo não são fenômenos recentes. Os territórios a que chamamos popularmente de “bairros periféricos” têm origens e histórias distintas, vinculadas ao processo de desenvolvimento econômico da cidade e também a dinâmicas produtivas locais específicas de cada região. O processo de industrialização pelo qual passou a cidade desde o fim do século 19 e que se intensificou a partir da década de 1950, com a implantação definitiva da política de

2 <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/03/sapopemba-lidera-ranking-de-bairros-com-mais-mortes-por-covid-19-em-sp-pelo-terceiro-mes-seguido.ghtml>.

substituição de importações, atraiu vasto contingente de imigrantes de outras regiões do país atrás de trabalho nas novas fábricas.

Estima-se que mais de 3 milhões de pessoas tenham emigrado para São Paulo entre 1950 e 1980.³ São essas as pessoas que construíram a riqueza da cidade. Porém, São Paulo não estava pronta para receber esses trabalhadores e essas trabalhadoras, que, na ausência de políticas públicas claras de habitação e desenvolvimento urbano, tomaram para si a tarefa de construir suas moradias em regiões distantes do centro e até então desocupadas. Esse processo de ocupação desordenada do território deu origem a bairros com infraestrutura urbana e social bastante precária, abandonados por décadas pelo poder público.

A cidade tem, portanto, uma grande dívida com esses bairros. Essa dívida se materializa na precariedade da infraestrutura urbana que persiste até hoje e que é consequência dos muitos anos em que o investimento público foi direcionado para as regiões centrais. Um exemplo bastante claro desse fenômeno é o investimento em mobilidade: metrô e corredores de ônibus foram, durante muito tempo, exclusividade das regiões mais desenvolvidas e apenas recentemente têm avançado timidamente em relação às periferias. Outro exemplo são os equipamentos de cultura – enquanto o distrito da Sé dispõe do histórico Theatro Municipal de padrão internacional, há mais de 23 distritos em que não há nenhum equipamento municipal de cultura. Esses dados são também construções históricas, reflexos de decisões tomadas pelos governantes da cidade, do estado e do país ao longo de todo o século 20.

A diferença no estoque acumulado de capital – ou seja, dos investimentos realizados ao longo dos anos – entre os distritos centrais e os periféricos é evidenciada pelos dados mencionados anteriormente. Mas será que nos últimos anos, desde que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu moradia, educação e saúde como direitos individuais, a prefeitura tem investido mais nas periferias? A resposta não é simples, já que a prefeitura não divulga suas despesas de forma regionalizada.

A classificação orçamentária dos gastos públicos é padronizada nacionalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional e tem vários critérios. O critério funcional nos diz à qual área de política pública o gasto está direcionado: saúde, educação, meio ambiente etc. Já o critério econômico nos diz como o dinheiro está sendo aplicado: despesa com contratação de pessoal, despesa de custeio, despesa com material permanente etc. A transparência da prefeitura é bastante completa em relação a esses critérios. Mas, considerando o aspecto territorial, a transparência deixa a desejar. Levantamento realizado pela Fundação

³ Prefeitura de São Paulo. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demo-grafico/introducao.php.

Tide Setubal demonstra que, no orçamento de 2020, apenas 9,3% da despesa que ocorre de maneira localizável no território tem a sua localização informada.⁴ Essa taxa baixa de regionalização vem sendo a regra desde 2015, quando a prefeitura passou a incluir a informação da classificação territorial na Lei Orçamentária.⁵

Dessa maneira, saber exatamente para quais regiões da cidade são direcionados os gastos públicos exigiria imenso esforço de pesquisa e levantamento de dados, o que envolveria a classificação manual de cada dotação orçamentária e a análise minuciosa de contratos e gastos com pessoal.

No entanto, há um pedaço do orçamento municipal que está devidamente regionalizado. Trata-se do orçamento das subprefeituras, ou seja, os recursos aplicados diretamente por esses órgãos e que respondem principalmente pelas atividades de zeladoria urbana: poda de árvores, limpeza de bocas de lobo e galerias pluviais, tapa-buraco, manutenção de praças de atendimento, pequenas obras de melhoria urbana, entre outras atividades. Conforme vemos na Figura 1, é difícil olhar para a distribuição desses recursos e enxergar alguma intencionalidade relacionada ao combate às desigualdades na cidade. Por exemplo, se compararmos os valores dos orçamentos das subprefeituras com o número de famílias de cada uma dessas regiões que vivem em situação de vulnerabilidade social⁶ alta e muito alta, veremos que muitas das subprefeituras com maior número de famílias em situação de vulnerabilidade não são as que mais recebem recursos de zeladoria. É o caso das subprefeituras de Campo Limpo, M'Boi Mirim e São Miguel, conforme nos mostra o contraste da Figura 1 com a Figura 2.

Como vamos ver, não parece haver uma intencionalidade clara de combate às desigualdades na definição dos orçamentos das subprefeituras. É mais provável que o orçamento atual de cada subprefeitura reflita o acúmulo de decisões incrementais ao longo dos anos, na medida em que a proposta orçamentária de cada ano é elaborada com base na execução do ano anterior. Também é possível que os valores do orçamento das subprefeituras refletem de alguma maneira a composição territorial das forças políticas com representação na Câmara Municipal, uma vez que os vereadores possuem a prerrogativa de definir a destinação de parte dos recursos na forma de emendas parlamentares.

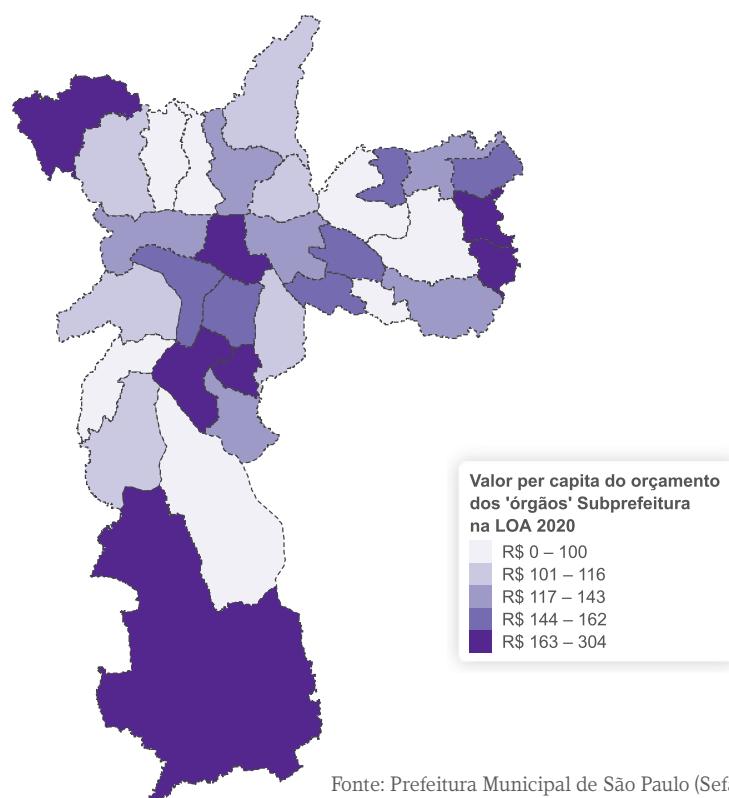
⁴ Indicador de Regionalização do Orçamento Municipal (FTAS, 2019). Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/downloads/getFile/2984/9684/9c0511a1b700e6cc-9f77e60799683c40>.

⁵ Vale ressaltar que, embora ainda seja muito baixo o volume de informação regionalizada no orçamento municipal, a criação da classificação territorial é em si um avanço na temática e uma demonstração do interesse institucional em avançar nesse caminho analítico.

⁶ Dados de 2010, conforme calculados pelo Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) da Fundação Seade.

FIGURA 01

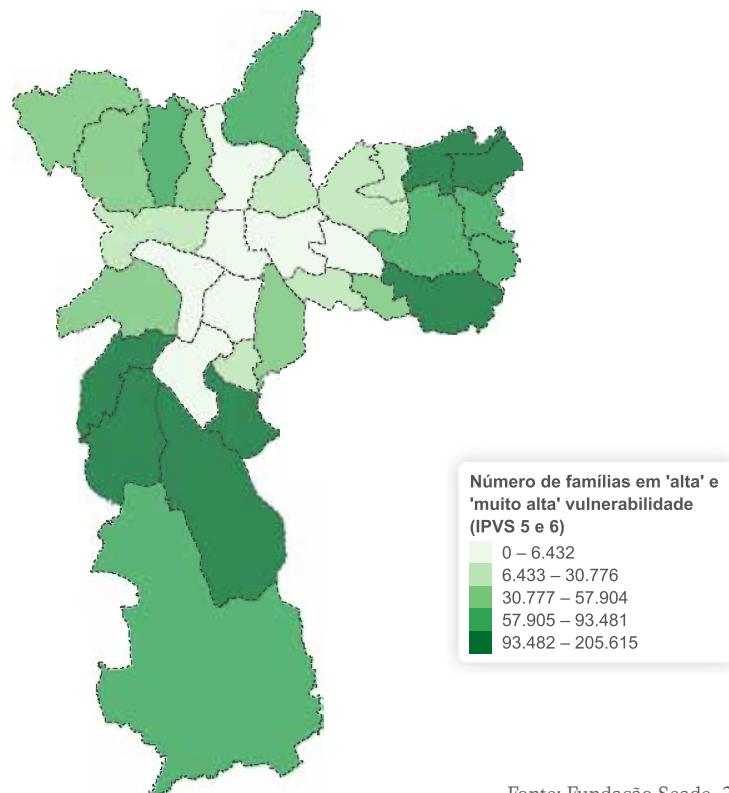
ORÇAMENTO
PER CAPITA DAS
SUBPREFEITURAS
EM 2020



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Sefaz), 2020.

FIGURA 02

NÚMERO DE FAMÍLIAS
CLASSIFICADAS NOS
GRUPOS DE "ALTA"
E "MUITO ALTA"
VULNERABILIDADE DE
ACORDO COM O IPVS POR
SUBPREFEITURA



Fonte: Fundação Seade, 2010.

Como abordamos anteriormente, essa análise abarca apenas uma fatia pequena do gasto público municipal. O orçamento das subprefeituras corresponde a somente 2% de toda a despesa prevista para 2020. O que veríamos se pudéssemos visualizar as despesas referentes a todos os contratos, funcionalismo e investimentos de todas as secretarias nesse mapa? Embora não seja possível saber, por conta da indisponibilidade da informação territorial nos sistemas municipais de gestão orçamentária, é razoável supor que a aleatoriedade se mantenha e que não haja correlação clara entre a despesa e a vulnerabilidade dos territórios em que elas ocorrem. Isso porque não há qualquer mecanismo legal que promova esse olhar regionalizado e integrado dentro das diferentes secretarias do município. O objetivo desta publicação é, justamente, propor um método de planejamento que produza esse efeito, dando visibilidade ao território no planejamento de forma a garantir a destinação de novos recursos públicos segundo critérios técnicos que demonstrem quais são as regiões mais necessitadas.

POR QUE O PLANEJAMENTO PÚBLICO NÃO RESOLVEU O PROBLEMA DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS EM SÃO PAULO?

Superar as desigualdades históricas na cidade de São Paulo exige mais do que apontar a existência dos problemas, é preciso realizar investimentos coordenados em larga escala, que garantam o acesso de todos e todas às oportunidades da cidade, melhorando as condições de habitação e saúde, entre outras. Coordenar, alocar recursos e definir a ordem de prioridade desses investimentos é papel do sistema de planejamento público municipal como um todo.

Ao longo das últimas décadas, a cidade de São Paulo consolidou um marco regulatório inovador em torno do planejamento público, tanto do ponto de vista da regulação urbanística quanto com relação às políticas públicas setoriais. O Plano Diretor Estratégico é coerente e propõe uma visão clara de futuro para a cidade, alinhada com as tendências urbanísticas internacionais. Os planos municipais de políticas públicas, como os Planos Municipais de Educação e de Habitação, são peças ambiciosas e foram construídas com amplo debate e participação social. Entretanto, parece paradoxal que, apesar de todos esses avanços na capacidade de planejamento da ação pública municipal, ainda haja desigualdades socioterritoriais tão marcantes. Fato é que o planejamento público não tem se mostrado capaz de transformar a realidade das periferias urbanas.

Para cumprir esse papel, o planejamento público precisa atender a duas condições. Em primeiro lugar, é necessário acabar com a invi-

sibilidade dos territórios. Atualmente, as perspectivas de desenvolvimento regional passam ao largo das decisões das secretarias responsáveis pela implementação das políticas setoriais ou são estabelecidas com base em critérios de divisão regional específicos, que levam em conta apenas a dinâmica social da área de atuação da secretaria em questão. Sem a perspectiva territorial, perde-se a potencialidade de construir ações integradas que possam dar conta de enfrentar a complexidade dos problemas que afetam os lugares mais vulneráveis da cidade. Por outro lado, existem diversos instrumentos de planejamento urbano previstos no Plano Diretor Estratégico, entre os quais destacamos os Planos de Ação Quadriennais das subprefeituras, que foram formulados com a perspectiva de um olhar territorial, mas que pouco dialogam com os planos setoriais e com o processo de execução de políticas públicas das demais secretarias municipais.

Nesse sentido, o que se propõe é um fortalecimento desses instrumentos de planejamento regional participativo, de modo que a sua implementação leve em consideração as diretrizes gerais dos diversos planejamentos setoriais existentes e venha acompanhada pelo desenho de novas instâncias de governança democrática intersetorial, promovendo a integração dos vários serviços públicos ofertados no território em prol do desenvolvimento local.

Em segundo lugar, é necessária uma maior integração do planejamento urbanístico e setorial com o sistema orçamentário. A elaboração e execução do orçamento se dão de forma praticamente independente dos planos setoriais e do planejamento urbano. Sem referência clara dos custos para se atingirem as metas setoriais e sem recursos disponíveis para atender aos planos de todas as pastas, a arena orçamentária se transforma em uma disputa constante, sem uma definição integrada de quais são as prioridades, dada a disponibilidade de recursos.⁷

A proposta de estabelecer parâmetros de (re)distribuição territorial do gasto público, definindo uma fórmula de cálculo que distribua os recursos livres (isto é, não comprometidos com o custeio das políticas já existentes) entre os territórios das subprefeituras, atende a ambas as condições delineadas anteriormente. Uma (re)distribuição orçamentária que parte de critérios regionais objetivos permite obter uma visão bem definida sobre quais são os territórios prioritários para a intervenção e a alocação dos investimentos, considerando os diferentes níveis de vulnerabilidade social e o déficit de infraestrutura urbana

⁷ A implantação simultânea de todas as metas previstas nos planos setoriais em vigência demandaria uma quantidade de recursos que ultrapassa muito a atual capacidade de investimento da prefeitura. Uma análise encomendada pela Fundação Tide Setubal no sentido de especificar todas as intervenções previstas em todos os planos municipais para a Subprefeitura de São Miguel Paulista concluiu que o custo de realização de todo o investimento previsto apenas para essa região é da ordem de R\$ 4 bilhões. Mesmo conferindo alta prioridade a essa subprefeitura na distribuição dos recursos, de acordo com os critérios propostos pelo índice de distribuição orçamentária, estimamos que a prefeitura leve 32 anos (ou oito gestões municipais) para dar conta de realizar esses investimentos.

existente, além de estimular as estruturas do poder público a pensar o desenvolvimento desses territórios de forma integrada.

Em levantamento realizado em 2019 pela Fundação Tide Setubal,⁸ verificou-se que outras grandes cidades já implementaram mecanismos de planejamento territorializado da despesa pública orientados por indicadores que refletem dimensões de exclusão social. A cidade de Londres, por exemplo, possui mecanismos compensatórios na arrecadação e distribuição de receitas. Os 33 governos locais que compõem a capital britânica, sendo 32 bairros (*boroughs*) e a city de Londres, têm autonomia política, administrativa e de arrecadação. Apesar dessa independência, os bairros mais ricos repassam recursos para as regiões mais pobres da cidade por meio de um cálculo bastante complexo, que busca apurar as demandas de cada região por políticas públicas, de modo a produzir um efeito redistributivo. Já a Cidade do México estabeleceu em sua lei orçamentária anual uma fórmula que distribui os recursos executados pelas *alcaldías* (órgãos do governo local com funções semelhantes às das subprefeituras paulistanas) de acordo com critérios técnicos e transparentes que refletem aspectos da vulnerabilidade de cada território, como por exemplo o índice de pobreza. Por fim, a cidade de Montreal também possui uma experiência interessante e fartamente documentada no uso de critérios técnicos para definição da distribuição de recursos de zeladoria. Todas essas experiências apontam que o planejamento orçamentário com critérios técnicos baseados nas diferenças territoriais é um caminho importante a ser perseguido para o combate às desigualdades intramunicipais.

Considerando que as desigualdades no município de São Paulo seguem persistentes apesar de todo o esforço de planejamento já realizado, parece fazer sentido seguir o aprendizado dessas cidades e avançar na experimentação de novas ferramentas de gestão no campo orçamentário.

TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS COMO DEFINIR E MENSURAR A VULNERABILIDADE DE TERRITÓRIOS?

O primeiro passo para a construção de uma metodologia de distribuição territorial do orçamento público municipal que efetivamente direcione recursos para as regiões mais vulneráveis é, justamente, definir o que consideramos como territórios vulneráveis. De acordo com Smith (1999), áreas em situação de vulnerabilidade são aquelas “onde há uma

⁸ Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades: o estado da arte. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/downloads/publicacoes/2988/regionalizacao-de-orcamento-em-grandes-cidades-o-estado-da-arte>.

grande concentração ou proporção de indivíduos que experimentam uma gama de circunstâncias negativas que reduzem de forma significativa o seu bem-estar". Essas circunstâncias podem incluir: baixo nível de renda, desemprego, saúde ruim, más condições de moradia e falta de capacitação profissional. A combinação da concentração desses indivíduos em uma área somada aos aspectos indesejáveis desta, como poluição, más condições habitacionais, falta de espaços abertos, casas e lojas abandonadas, criminalidade, falta de serviços, falta de empregos, pode contribuir para reforçar o grau de exclusão experimentado pela comunidade (MASON, 1999; LUND, 2019).

As vulnerabilidades que afetam territórios periféricos são, portanto, fenômenos multidimensionais e multideterminados, com efeitos persistentes e sem solução fácil (BICHIR & CANATTO, 2019), o que os caracteriza como problemas complexos. Diversos estudos apontam para a importância de soluções integradas, planejadas e implementadas de forma intersetorial, para o enfrentamento desses tipos de problema (CUNILL GRAU, 2016). Políticas públicas pensadas para responder a desafios complexos devem levar esses aspectos em conta se buscam efetivamente uma transformação desses bairros.

Em função da amplitude de olhares possíveis em torno do que entendemos por territórios vulneráveis, é preciso dar um passo além dessa definição se desejamos construir um método de cálculo que permita estimar quais são os territórios da cidade mais necessitados de novos investimentos e políticas públicas que possam orientar a distribuição dos recursos. É preciso estabelecer um critério de mensuração desse fenômeno que estamos denominando vulnerabilidade territorial.

RUMO A UM ÍNDICE DE PRIORIZAÇÃO TERRITORIAL PARA O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

O desafio de operacionalizar um critério de distribuição territorial do fundo público não é simples. Por um lado, do ponto de vista técnico, existem diversas possibilidades de escolha de indicadores que mobilizam o amplo repertório de informações públicas disponíveis. Por outro lado, as premissas que orientam a escolha de um ou outro indicador são decisivas, dado que implicarão ganhadores e perdedores do ponto de vista de acesso aos recursos públicos.

O ponto de chegada, nesse sentido, é a criação de um índice que reflita as desigualdades territoriais da cidade e propicie um resultado redistributivo na destinação do investimento, de forma a reverter a forte desigualdade em termos de infraestrutura urbana e acesso a políticas públicas. Por esse motivo, há uma preocupação em promover,

nas porções com maior nível de exclusão, uma transformação concentrada, permitindo que elas possam receber recursos significativos em cada ciclo de planejamento. Isso implica escolher dimensões e variáveis que possam refletir desigualdades de grande magnitude no acesso aos benefícios da vida urbana.

Nesse sentido, um índice de priorização territorial do orçamento público deve funcionar de forma análoga às vinculações orçamentárias previstas pela Constituição Federal de 1988 para as áreas de educação e saúde, obrigando os gestores a direcionar recursos a determinados fins compreendidos como estratégicos para o desenvolvimento social.

Porém, diferentemente das despesas obrigatorias constitucionais em educação e saúde, propõe-se uma vinculação orçamentária que seja dinâmica ao longo do tempo. Ou seja, para que um índice desse tipo possa servir ao propósito de orientar ciclos de investimento de longo prazo (dez anos ou mais) com base em um diagnóstico territorial, é necessário que a destinação obrigatoria de recursos seja responsável às intervenções do poder público no território, captando os resultados positivos do investimento público na redução das desigualdades. Se em um ciclo de investimentos há a construção de unidades habitacionais em uma determinada subprefeitura, é razoável esperar que, tudo o mais constante, a quantidade de famílias vivendo em habitação precária diminua. No próximo ciclo de planejamento, essa subprefeitura deve receber menos recursos e outras regiões da cidade que ainda não tenham progredido na redução das vulnerabilidades devem ser contempladas com mais recursos. Trata-se, portanto, de criar um tipo de vinculação que se ajuste ao longo do tempo a partir do alcance dos resultados desejados dos investimentos realizados.

Com base nesses pressupostos, é possível estabelecer alguns critérios que devem balizar a escolha das variáveis que comporão um índice de priorização territorial do orçamento público:

- 1.** desagregação dos dados em unidades territoriais submunicipais (subprefeituras e/ou distritos);
- 2.** periodicidade de mensuração deve permitir a recalibragem dos valores destinados de acordo com ciclos de planejamento de longo prazo (no mínimo a cada dez anos);
- 3.** devem ser oriundas de fontes oficiais, de forma a garantir a mensuração na periodicidade necessária;
- 4.** devem ser sensíveis à realização de investimentos em cada território, refletindo o impacto do gasto realizado no ciclo de planejamento seguinte;
- 5.** facilidade de comunicação – variáveis devem ser facilmente compreendidas pelos stakeholders e pelo público interessado.

Há diversos esforços oficiais nacionais e internacionais no sentido de quantificar o fenômeno da vulnerabilidade social (SCHUMANN & MOURA, 2015). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1990, é um dos indicadores mais disseminados nesse sentido, tendo como critérios dados sobre educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, desenvolvido pela Fundação Seade em 2000, parte da renda média domiciliar e incorpora aspectos relacionados à composição familiar e à condição de moradia para classificar as famílias em diferentes faixas de vulnerabilidade.

Esses indicadores captam diversos aspectos da vulnerabilidade social, mas não permitem refletir de forma direta o impacto do investimento público nos territórios de forma a orientar os ciclos seguintes de planejamento. Assim, para atender aos critérios propostos anteriormente, optou-se pela criação de um novo índice a partir de uma cesta de variáveis, organizadas de acordo com as dimensões e critérios de ponderação apresentados a seguir.⁹

É importante ressaltar que as variáveis identificadas refletem juízos acerca de quais dimensões devem ser consideradas e sobre o peso a ser atribuído a cada uma delas. São escolhas que consideram aspectos técnicos relevantes, mas também apresentam certo grau de discricionariedade, uma vez que não são decisões absolutas alcançadas a partir de uma lógica puramente técnica. Nesse sentido, a presente proposta é, acima de tudo, um convite a pensar critérios técnicos para a distribuição territorial do gasto público. As variáveis e pesos atribuídos refletem a visão da equipe técnica de que os aspectos selecionados capturam da melhor maneira possível fenômenos que estão diretamente ligados à forma como processos de exclusão se manifestam nos territórios. Não entendemos essa escolha como definitiva e estamos abertos a discutir outros caminhos junto à comunidade paulistana.

Para fins de dar clareza à leitura, as dimensões e variáveis que compõem a proposta de índice serão apresentadas de maneira resumida em forma de mapa ilustrativo. Todas as tabelas também estão disponibilizadas em formato aberto, como estímulo ao debate e à promoção de construção coletiva da proposta.

⁹ No caso da cidade de São Paulo, as variáveis foram compiladas, quando possível, por distrito, e optamos por apresentar nesta publicação os dados referentes às variáveis dessa maneira. Entretanto, o índice final proposto será calculado e distribuído por subprefeitura, de forma mais agregada, isso porque entendemos que a subprefeitura é o nível submunicipal oficial que mais se relaciona com diferentes secretarias e instrumentos de planejamento já existentes, facilitando a convergência de ações em um primeiro momento de aplicação da medida.

CÁLCULO DO ÍNDICE DE (RE)DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

Apresentamos a seguir o cálculo do Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal proposto nesta segunda fase do (Re)age SP. Para cada subprefeitura, esse índice leva em consideração a situação da infraestrutura, as condições de vulnerabilidade e um componente demográfico. As variáveis foram selecionadas e priorizadas conforme descrito na Tabela 2.

[TABELA 2]

ÍNDICE DE (RE)DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

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

Fonte: elaboração própria, com base nas variáveis e fontes descritas a seguir.

1) Distribuição segundo critérios de infraestrutura urbana (60% do recurso distribuído segundo essa dimensão)

Essa dimensão parte da premissa de que os aspectos de infraestrutura dos bairros e distritos paulistanos são os que exigem maiores aportes de recursos. Ao mesmo tempo, entende-se que equalizar a presença de infraestruturas relacionadas ao urbanismo, mobilidade,

habitação e saneamento demanda um elevado grau de priorização orçamentária em função do déficit histórico de investimento em determinadas áreas da cidade.

É também essa a dimensão que visa garantir que o índice seja responsável aos investimentos realizados, ou seja, espera-se que as variáveis selecionadas nesse campo sejam impactadas de maneira mais imediata pela realização dos investimentos públicos.

O planejamento urbano brasileiro já fez avanços de formulação no sentido de buscar formas de direcionamento de altos volumes de investimento a áreas específicas da cidade. Um desses mecanismos são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). As OUCs elaboram projetos de intervenção urbana amplos para determinados perímetros da cidade e captam recursos junto ao setor privado para o seu financiamento por meio da venda de títulos que garantem alguns direitos construtivos aos seus detentores. Os recursos levantados nessas operações são de uso exclusivo na região por ela determinada. Assim, as áreas com presença de OUC têm uma condição privilegiada de disponibilidade de recursos para investimentos, um fator que teve que ser levado em consideração para a elaboração do Índice de (Re)distriuição Territorial do Orçamento.

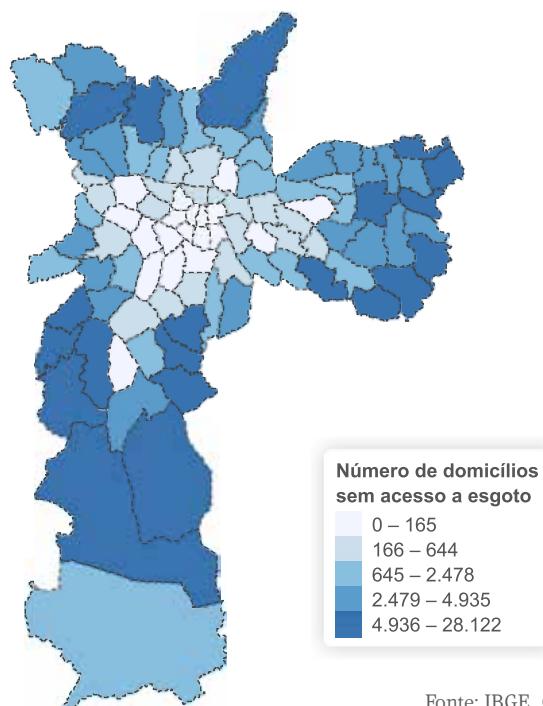
Na construção da presente proposta, entendemos que os territórios em que há recursos de OUC são autossuficientes do ponto de vista de financiamento de infraestrutura e que não faz sentido direcionar mais recursos públicos para essas regiões pelos critérios normais a serem estabelecidos pelo índice. Por esse motivo, a dimensão de infraestrutura urbana prevê um fator de desconto proporcional à extensão do território de cada subprefeitura ocupado por perímetros de OUC com saldos acumulados e disponíveis para investimento. Em 2020, as subprefeituras afetadas por esse fator de ponderação são Pinheiros (OUC Faria Lima), Jabaquara e Santo Amaro (OUC Água Espaiada). As demais OUCs ou ocupam perímetros muito pequenos ou não têm valores significativos acumulados para investimento e, portanto, foram desconsideradas no cálculo.

A dimensão de infraestrutura urbana considera as variáveis apresentadas a seguir.

FIGURA 03

**PARTICIPAÇÃO DOS
DOMICÍLIOS SEM
ESGOTAMENTO
SANITÁRIO
NO TOTAL DE
DOMICÍLIOS SEM
ESGOTAMENTO
SANITÁRIO DA
CIDADE (ESG_{Parti})**

Peso: 20%



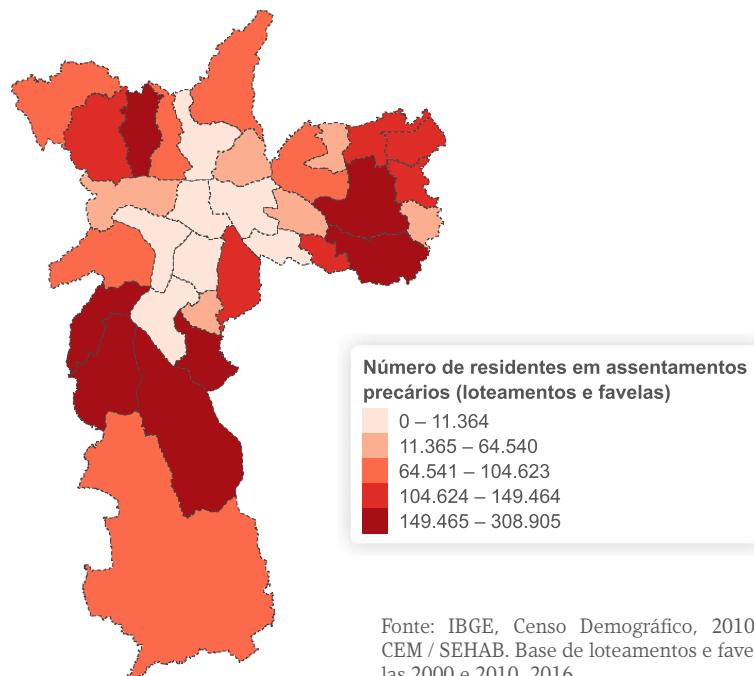
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Estima-se que cerca de 3,7% da população paulistana não tenha acesso ao serviço regular de coleta de esgoto.¹⁰ Essa falta de acesso é indicativa de processos de urbanização precária e se concentra na zona sul da cidade, sendo que os distritos de Grajaú, Parelheiros, Jardim Ângela e Capão Redondo respondem juntos por mais de 28% do total de domicílios sem esgotamento sanitário. Muito embora a prefeitura não seja diretamente responsável por fornecer o serviço de esgoto, é seu papel desenvolver projetos de urbanização de assentamentos precários, articulando junto ao governo estadual esse atendimento.

¹⁰ Dados de 2018. Painel Saneamento Brasil. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/compare?id=355030>.

FIGURA 04

PARTICIPAÇÃO DOS DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (LOTEAMENTOS E FAVALAS) DA SUBPREFEITURA NO TOTAL DE RESIDENTES EM LOTEAMENTOS E FAVALAS DA CIDADE (ASTPREC_{Parti})
Peso: 20%

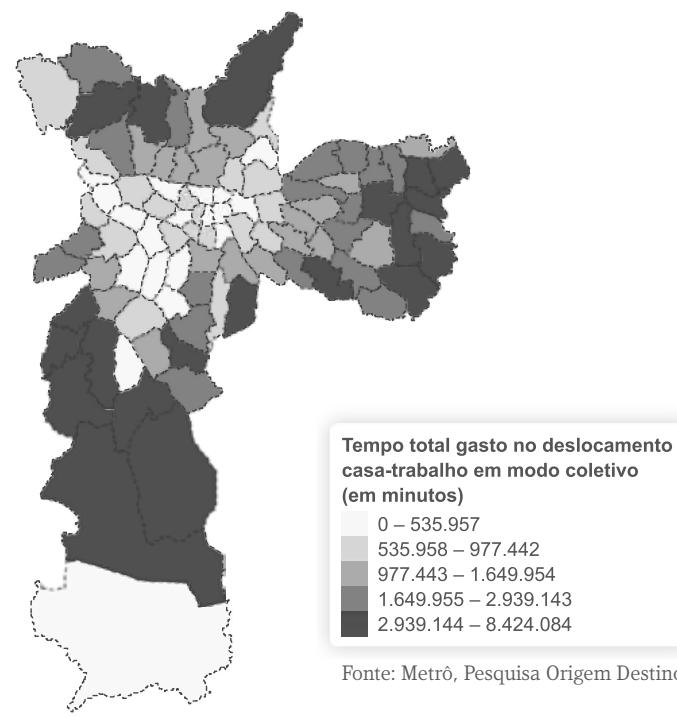


Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; CEM / SEHAB. Base de loteamentos e favelas 2000 e 2010, 2016.

Estima-se em 3,1 milhões o número total de pessoas vivendo em assentamentos precários na cidade de São Paulo, o que equivale a 27% da população. Esse número é composto da soma dos moradores de favelas e loteamentos. Como o dado de loteamentos está disponível apenas no nível da subprefeitura, essa variável não é apresentada aqui em nível distrital.

FIGURA 05

PARTICIPAÇÃO DO TEMPO GASTO NO DESLOCAMENTO CASA-TRABALHO EM MODO COLETIVO NA SUBPREFEITURA NO TOTAL DO TEMPO GASTO NO DESLOCAMENTO CASA-TRABALHO EM MODO COLETIVO NA CIDADE (DESLOC_{Parti})
Peso: 20%



Fonte: Metrô, Pesquisa Origem Destino, 2017.

A necessidade de gastar horas do dia enfrentando longos deslocamentos para chegar ao local de trabalho impõe um custo extraordinário aos moradores dos bairros periféricos. Em 2019, os paulistanos que usam majoritariamente o transporte público coletivo declararam ter gasto em média 1 hora e 54 minutos por dia em seus deslocamentos diários.¹¹ Investimentos em mobilidade devem dar prioridade aos modais públicos de transporte, aumentando a velocidade e a capacidade do sistema municipal por meio da implantação de corredores de ônibus.

2) Distribuição segundo critérios de vulnerabilidade social (30% do recurso distribuído segundo essa dimensão)

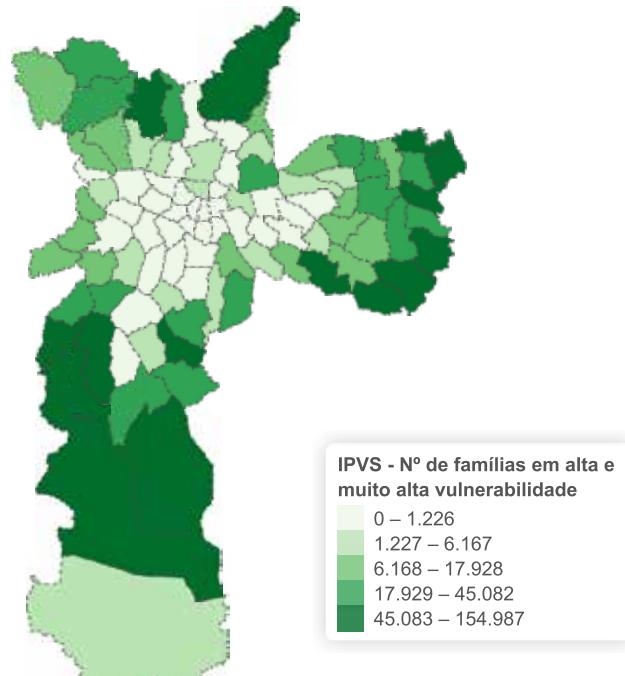
Conforme discutido anteriormente, o conceito de vulnerabilidade social é multidimensional e multideterminado, não sendo possível reverter a situação com investimentos exclusivos em uma única área pública. Nesse sentido, essa dimensão do Índice de (Re)distribuição Territorial tem como objetivo criar um nível de ponderação que considere a amplitude das condições de vulnerabilidade social, identificadas a partir de privações relacionadas a insuficiência de renda, ciclo de vida familiar e violência. Busca-se, por meio dela, assegurar que as porções mais vulneráveis do espaço urbano recebam investimentos suficientes para a expansão dos serviços urbanos de proteção social e outros que possam complementar as necessidades específicas do território. Para tanto, as seguintes variáveis são consideradas:

11 Pesquisa Viver em São Paulo – Mobilidade Urbana. Rede Nossa São Paulo, 2020.

FIGURA 06

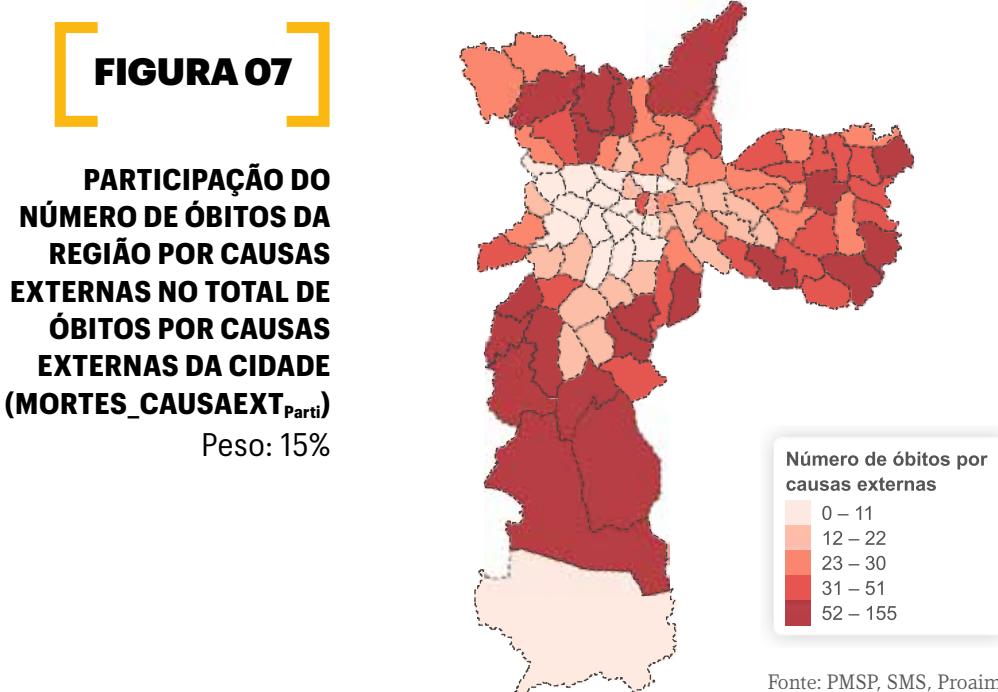
PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO EM ALTA E MUITO ALTA VULNERABILIDADE DA SUBPREFEITURA NO TOTAL DA POPULAÇÃO EM ALTA E MUITO ALTA VULNERABILIDADE DA CIDADE (IPVS_VULN_{Parti})

Peso: 15%



Fonte: Seade, 2010.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social busca “examinar as condições de vida da população com informações não apenas sobre a renda, mas também sobre a escolaridade, a saúde, as condições de inserção no mercado de trabalho, o acesso aos serviços prestados pelo Estado e as oportunidades de mobilidade social” (SEADE, 2011). O indicador agrupa as famílias e grupos que variam de “baixíssima” a “muito alta” vulnerabilidade social de acordo com variáveis de renda, composição familiar e moradia.



As causas externas são uma forma de mensurar as mortes violentas, como homicídios e acidentes de trânsito. São definidas como traumatismos, lesões ou quaisquer outros agravos à saúde de início súbito e que sejam consequência imediata de agressão ou outra causa exógena. Entende-se que essa variável sinaliza diversos aspectos relacionados à qualidade de vida no território, como a suscetibilidade à violência urbana e doméstica, segurança no trânsito e a qualidade do atendimento médico de emergência. Entre 2009 e 2011, um total de 6.620 pessoas faleceram na cidade por conta de causas externas.

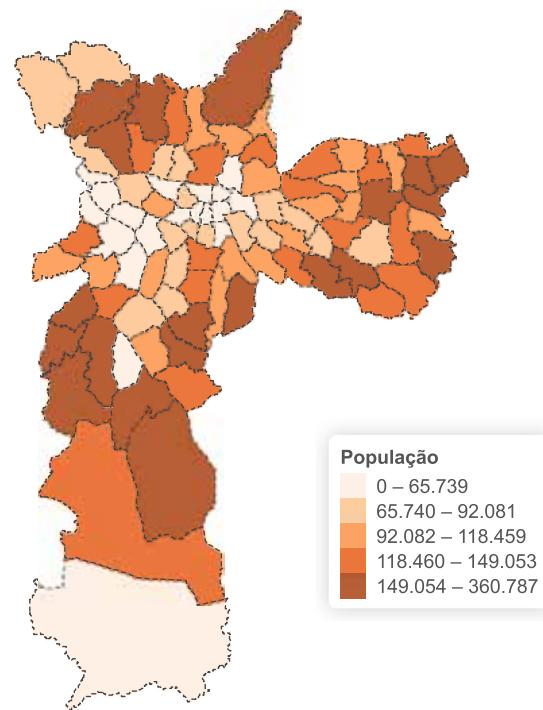
3) Distribuição proporcional de acordo com critérios geográficos e demográficos (10% dos investimentos segundo essa dimensão)

Essa dimensão tem como objetivo indicar uma distribuição mínima de investimentos de acordo com a participação de cada subprefeitura no total da cidade em termos de área e população, partindo da premissa de que uma parcela dos aportes está relacionada à requalificação de serviços e infraestruturas existentes e que deve, portanto, ter como referência a quantidade de cidadãos e a área territorial de cada subprefeitura. Por isso, considera as seguintes variáveis e pesos:

- 5% do investimento distribuído em função da participação da população da subprefeitura no total da população da cidade (IBGE, Censo Demográfico, 2010) – $\text{POP}_{\text{Parti}}$
- 5% do investimento distribuído em função da participação da área territorial da subprefeitura na área territorial total da cidade (IBGE, Censo Demográfico, 2010) – $\text{ÁREA}_{\text{Parti}}$

FIGURA 08

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE SÃO PAULO POR DISTRITO ($\text{POP}_{\text{Parti}}$)



Fonte: IBGE, 2010.

Lembramos que, embora as variáveis tenham sido apresentadas por distrito, a proposta é que a distribuição do recurso pelo índice se dê por subprefeitura, compreendendo esta como a estrutura administrativa responsável pela articulação de políticas públicas no território. Também há de se considerar que uma proposta de regionalização por distrito seria de difícil operacionalização pela prefeitura neste momento, já que existem dificuldades consideráveis de produzir informação regionalizada mesmo no nível mais agregado da subprefeitura.

As variáveis anteriormente descritas consolidam o Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal, que deve ser calculado conforme fórmula: $(Re)_{INDi} = 0,6 * Infra_PondOUC_{DIMi} + 0,3 * VulSOC_{DIMi} + 0,1 * GeoDem_{DIMi}$

Na notação da fórmula, o subscrito i representa a subprefeitura de interesse. Cada variável pode ser definida por:

$$Infra_PondOUC_{DIMi} = Infra_i * OUC_{Fatori} / (\Sigma(Infra_i * OUC_{Fatori}))$$

$$Infra_i = \bar{x} (ESG_{Parti}, ASTPREC_{Parti}, DESLOC_{Parti})$$

$$OUC_{Fatori} = 1 - (ÁreaOUC_i / ÁreaTotal)$$

$$VulSOC_{DIMi} = \bar{x} (IPVS_VULN_{Parti}, MORTES_CAUSEEXT_{Parti})$$

$$GeoDem_{DIMi} = \bar{x} (POP_{Parti}, ÁREA_{Parti})$$

Calculadas as variáveis conforme fórmula de cálculo estabelecida acima, chegamos às seguintes participações para cada subprefeitura a partir dos dados disponíveis em 2020.

[TABELA 3]

DIMENSÕES E O ÍNDICE DE (RE)DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL EM 2020

SUBPREFEITURA	GEODEM_DIM	VULSOC_DIM	INFRA_POND_OUC_DIM	(RE)IND
M'Boi Mirim	0,046	0,097	0,092	0,089
Capela do Socorro	0,071	0,083	0,092	0,087
Campo Limpo	0,039	0,082	0,072	0,072
São Mateus	0,034	0,055	0,055	0,053
Parelheiros	0,123	0,030	0,046	0,049
Cidade Ademar	0,028	0,050	0,051	0,048
Itaquera	0,041	0,040	0,052	0,047
Freguesia/Brasilândia	0,029	0,051	0,040	0,042

SUBPREFEITURA	GEODEM_DIM	VULSOC_DIM	INFRA_POND_OUC_DIM	(RE)IND
Pirituba	0,038	0,035	0,045	0,041
Itaim Paulista	0,024	0,045	0,040	0,040
São Miguel	0,024	0,041	0,039	0,038
Guaianases	0,018	0,036	0,035	0,034
Jaçanã/Tremembé	0,034	0,033	0,033	0,033
Butantã	0,038	0,028	0,031	0,030
Ipiranga	0,033	0,031	0,029	0,030
Penha	0,035	0,023	0,030	0,029
Sapopemba	0,017	0,028	0,031	0,029
Cidade Tiradentes	0,014	0,030	0,024	0,025
Casa Verde/Cachoeirinha	0,023	0,026	0,022	0,023
Perus	0,025	0,018	0,019	0,019
Ermelino Matarazzo	0,014	0,015	0,018	0,017
Sé	0,028	0,019	0,010	0,015
Vila Maria/Vila Guilherme	0,022	0,020	0,011	0,015
Jabaquara	0,015	0,014	0,012	0,013
Mooca	0,027	0,015	0,009	0,013
Santana/Tucuruvi	0,026	0,011	0,011	0,013
Lapa	0,027	0,011	0,010	0,012
Aricanduva/Formosa/Carrão	0,019	0,009	0,010	0,011
Vila Prudente	0,018	0,010	0,010	0,011
Santo Amaro	0,023	0,007	0,007	0,009
Vila Mariana	0,024	0,005	0,008	0,008
Pinheiros	0,023	0,002	0,003	0,005
Total geral	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Fonte: elaboração própria.

COMO APLICAR O ÍNDICE?

Agora que temos uma proposta de índice para mensurar a necessidade relativa de investimentos dos territórios da cidade, resta definir como será a sua aplicação nas peças orçamentárias, definindo em particular qual o volume de recursos sobre o qual essa lógica de distribuição deveria incidir. Sabemos que a maior parte do valor previsto no orçamento refere-se a despesas já contratadas, sobre as quais os gestores públicos têm pouca ou nenhuma autonomia. Nos referimos às despesas com pessoal, dívida, precatórios e aos contratos de aquisição de bens e serviços já firmados pela prefeitura. São essas as

despesas que garantem a manutenção do padrão de serviços da forma como eles existem hoje. Apresentam alto grau de rigidez, sendo que qualquer proposta de alteração em sua composição deve partir de um estudo mais detalhado da natureza dos contratos e da possibilidade de sua alteração.

Essas despesas tendem a crescer anualmente de acordo com lógicas próprias estabelecidas, em geral, no ato que gera sua contratação. As despesas de pessoal, por exemplo, aumentam de maneira automática à medida que os servidores contratados avançam na carreira e vão incorporando benefícios adquiridos por tempo de serviço. Já os contratos de prestação de serviços firmados pela prefeitura costumam apresentar a previsão de correção anual por algum tipo de índice inflacionário, como o IPCA ou o IGP-M. Esse é o fenômeno conhecido como “crescimento vegetativo da despesa”, em que o valor para a manutenção do mesmo padrão de serviços públicos é ampliado de forma inercial de um ano para outro, independentemente das decisões cotidianas de aplicação do recurso pelo gestor público.

A alteração do ritmo de crescimento vegetativo das despesas correntes depende de mudanças em regras estabelecidas, o que, em geral, implica grande esforço concentrado por parte do gestor público e, muitas vezes, alterações legislativas que costumam levar algum tempo. No caso das despesas de pessoal, por exemplo, mudanças na estrutura das carreiras só podem ser feitas com aprovação da Câmara Municipal e devem respeitar o marco normativo geral estabelecido pela Constituição Federal. Por esse motivo, essas despesas podem ser classificadas como “rígidas”, ou seja, de difícil redução, ao menos considerando o curto prazo de uma gestão.

Assim como as despesas que financiam o padrão atual de serviços crescem de forma vegetativa de um ano para outro, a receita também tende a variar positivamente de um ano para outro, mesmo sem a previsão de aumento de impostos ou de novas fontes de arrecadação. Em anos de crescimento econômico, o aumento da atividade permite uma arrecadação real maior que o exercício anterior em fontes de receita, como o ISS, ICMS e CEPACs,¹² mesmo sem mudanças na alíquota de impostos. Nessas circunstâncias, o aumento da receita tende a superar o ritmo de crescimento vegetativo da despesa. À medida que as receitas crescem, inclusive com a contratação de novas operações de crédito, um espaço orçamentário de decisão sobre novos gastos é aberto a cada ano.

A prefeitura conta ainda com outra fonte possível de recursos para financiar investimentos e a expansão de serviços públicos. Trata-se dos saldos acumulados de exercícios anteriores em fundos públicos con-

12 Certificado de Potencial Adicional Construtivo.

trolados pelo governo municipal. É o caso do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que no fim de 2019 apresentava saldo acumulado de quase R\$ 675 milhões.¹³ Esses fundos têm regras e estruturas próprias de governança que limitam as possibilidades de despesas que podem ser financiadas, mas ainda guardam uma margem considerável de discricionariedade por parte do gestor público.

Na ausência de mudanças significativas na estrutura de arrecadação ou despesa, a diferença entre o valor da receita que cresce acompanhando a atividade econômica, somado aos recursos públicos acumulados na forma de fundos públicos, e da despesa rígida que aumenta de forma vegetativa indica o espaço para tomada de decisão alocativa do gestor público em cada exercício.

COMO ESTIMAR O QUANTO DE ORÇAMENTO ESTÁ DISPONÍVEL PARA INVESTIMENTOS OU EXPANSÃO DOS SERVIÇOS A CADA ANO?

Espaço orçamentário para investimentos e expansão de serviços

=

estimativa da receita

+

recursos acumulados de exercícios anteriores

-

estimativa das despesas contratadas

Uma vez que qualquer alteração nas despesas consideradas rígidas depende de iniciativas que não estão sob total controle do gestor público, a proposta é que o índice de priorização territorial seja aplicado apenas sobre o valor em que há espaço para a tomada de decisão.

Embora os gestores orçamentários estejam acostumados a pensar o orçamento na lógica já explicada, em que as despesas e receitas de cada ano são organizadas em função do ano anterior e as despesas são

¹³ Balanço Financeiro de dezembro de 2019. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=272139.

pensadas em termos de “gasto rígido” e “gasto novo”, as peças orçamentárias trazem uma estimativa desse tipo apenas para as despesas de investimento. As despesas correntes são classificadas, por exemplo, como referentes a pessoal ou a contratos. Assim, um observador externo não tem como saber quanto dos valores previstos se refere a despesas já contratadas e o quanto é gasto “novo”. Como a expansão do fornecimento de serviços públicos é cada vez mais feita por meio do aumento do custeio, como no caso da celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, por exemplo, é necessário que as peças orçamentárias passem a incorporar essas estimativas como uma previsão oficial do espaço de tomada de decisão sobre novas despesas a cada ano para que o índice possa cumprir seu papel redistributivo. De maneira mais específica, nossa proposta é que esse conceito seja incorporado ao Plano Plurianual, definindo a margem discricionária do orçamento para quatro anos de ação pública, e revisto anualmente a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo a orientar a elaboração do orçamento em cada exercício fiscal.

UM CENÁRIO PARA 2021-2024

De acordo com a lógica estabelecida, foram projetadas as receitas e o crescimento vegetativo das despesas para o período de 2021 a 2024, que corresponde ao período do mandato do(a) próximo(a) prefeito(a) de São Paulo, para estimar o volume de recursos sobre o qual se aplicaria o Índice de (Re)distribuição Territorial e como se daria essa aplicação para cada subprefeitura.

O cenário atual, caracterizado pelas consequências econômicas da pandemia de Covid-19, dificulta consideravelmente o exercício de projeção das receitas. Como já argumentado, a arrecadação municipal é fortemente impactada pelo cenário econômico, atualmente marcado por um alto grau de imprevisibilidade. No entanto, entendemos que o esforço de projeção neste momento é válido a título de exemplo, ainda que necessite ser revisto quando as condições de previsão econômica se tornarem mais favoráveis.

Do ponto de vista da receita, adotamos como pressuposto que a arrecadação prevista no orçamento de 2020 será realizada como previsto. Embora as fontes tributárias dependentes diretamente da atividade econômica tenham apresentado queda, esse efeito tem sido compensado até o momento pelo crescimento das transferências correntes da União e do Estado direcionadas ao combate do coronavírus. Para 2021, utilizamos dados da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020. Para os anos seguintes, projetamos as receitas a partir de uma previsão de retomada do crescimento do PIB, com aumento real médio de 2,5% ao ano até 2024. Também estimamos ampliação gradual nas operações de crédito devido ao espaço aberto pela renegociação

da dívida municipal. Desde uma perspectiva bastante conservadora, é possível que o município de São Paulo atinja o patamar de R\$ 1,5 bilhão de crédito contratado por ano em 2024 sem que isso altere o estoque atual da dívida pública (crédito adicional cresce junto com a capacidade de pagamento). As receitas vinculadas, tais como a arrecadação dos fundos municipais, também foram estimadas de acordo com a dinâmica específica de cada fonte de arrecadação e incluídas na estimativa global de receita.

Os recursos acumulados em fundos públicos foram apurados com base nos balanços divulgados pelas secretarias gestoras. Apenas dois fundos apresentaram saldos acumulados significativos: o FUNDURB e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD). Os fundos de operações urbanas possuem alto valor em caixa, mas esses recursos só podem ser aplicados dentro dos perímetros estabelecidos por cada operação, não fazendo sentido considerar esse saldo para a aplicação do índice. Conforme estabelecido na seção anterior, a solução encontrada para esse caso foi incorporar uma compensação dentro da própria formulação do Índice de (Re)distriuição Territorial, que já prevê que as subprefeituras que possuem operações urbanas em seu território tenham uma parte do recurso que seria destinado a elas reduzida.

Do lado da despesa, estimamos o crescimento das principais rubricas de acordo com uma combinação de critérios, escolhendo o mais apropriado em cada caso: performance histórica, expectativa futura de crescimento sem ampliação do padrão de serviço e uma estimativa de inflação da ordem de 6,1% ao ano. As despesas com pessoal ativo devem acompanhar o aumento nominal do PIB, representando ganho real médio anual de 2,5% para os servidores. As despesas com contratação de OSs para a saúde são corrigidas por uma estimativa específica de inflação para a área da saúde. Já as despesas com pessoal inativo e subsídio do sistema de ônibus seguem a performance histórica.

A Tabela 4 consolida essas estimativas e estabelece uma previsão de espaço orçamentário para a expansão de serviços e investimentos no período 2021-2024 da ordem de **R\$ 11,6 bilhões**.

[TABELA 4]

**ESTIMATIVA DE SALDO PARA EXPANSÃO DE DESPESAS NO PERÍODO
2021-2024 (EM MILHÕES DE R\$)**

	2021	2022	Δ%	2023	Δ%	2024	Δ	TOTAL 2021-2024
A – RECEITAS	67.218.869	71.174.097	6%	75.132.352	6%	79.456.492	6%	292.981.811
Receitas correntes	64.386.835	68.194.062	6%	72.183.084	6%	76.419.000	6%	281.182.981
<i>Incluem intra orçamentárias</i>								
Receitas de capital	2.832.034	2.980.035	5%	2.949.268	-1%	3.037.492	3%	11.798.830
B – USO DE RECURSOS EM CAIXA	150.000	250.000		250.000		247.628		897.628
FUNDURB	100.000	200.000		200.000		174.675		674.675
FUMCAD	50.000	50.000		50.000		72.953		222.953
C – DESPESAS CONTRATADAS	64.289.208	68.266.978	6,2%	72.553.849	6,3%	77.178.221	6,4%	282.288.256
Despesas correntes	61.286.185	65.078.149	6,2%	69.164.775	6,3%	73.573.137	6,4%	269.102.246
<i>Manutenção do padrão de serviços</i>								
Investimentos obrigatórios	3.003.023	3.188.829	6,2%	3.389.074	6,3%	3.605.084	6,4%	13.186.010
<i>Amortização da dívida e precatórios</i>								
D – SALDO PARA EXPANSÃO (A + B - C)	3.079.661	3.157.119	2,5%	2.828.503	-10,4%	2.525.899	-10,7%	11.591.183

Fonte: elaboração própria.

Aplicando o índice para cada subprefeitura e considerando o espaço para decisão alocativa conforme calculado na Tabela 4, chegamos ao seguinte resultado de distribuição para o próximo quadriênio:

[TABELA 5]

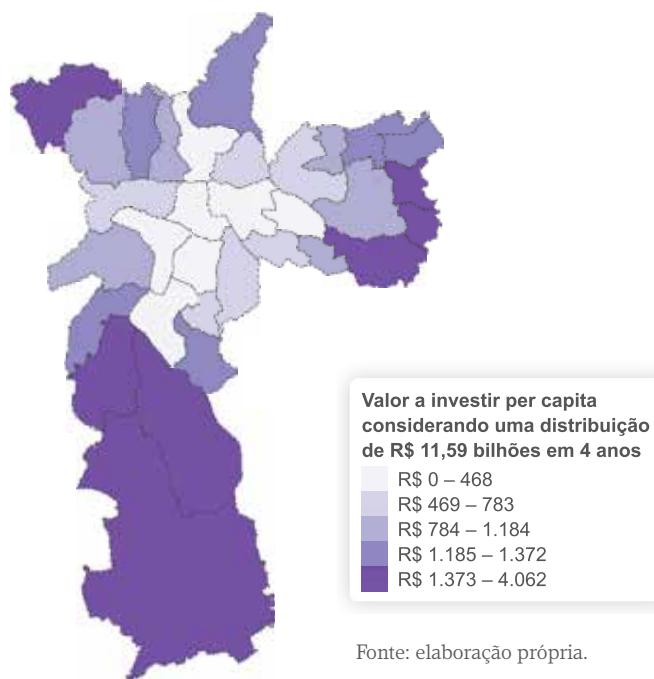
**DISTRIBUIÇÃO DO ESPAÇO ORÇAMENTÁRIO PROJETADO POR
SUBPREFEITURA DE ACORDO COM O ÍNDICE DE REGIONALIZAÇÃO**

SUBPREFEITURA	(RE)IND	VALOR POR SUB (EM R\$)
M'Boi Mirim	0,089	1.029.213.623
Capela do Socorro	0,087	1.012.302.437
Campo Limpo	0,072	831.900.478
São Mateus	0,053	614.658.381
Parelheiros	0,049	566.356.979
Cidade Ademar	0,048	560.856.716
Itaquera	0,047	547.856.606
Freguesia/Brasilândia	0,042	483.983.130
Pirituba	0,041	476.587.394
Itaim Paulista	0,040	464.436.022
São Miguel	0,038	445.427.270
Guaianases	0,034	389.841.799
Jaçanã/Tremembé	0,033	385.295.335
Butantã	0,030	352.295.657
Ipiranga	0,030	351.056.128
Sapopemba	0,029	335.516.287
Penha	0,029	333.822.829
Cidade Tiradentes	0,025	290.319.681
Casa Verde/Cachoeirinha	0,023	270.391.452
Perus	0,019	225.316.397
Ermelino Matarazzo	0,017	192.349.143
Vila Maria/Vila Guilherme	0,015	170.354.875
Sé	0,015	170.247.284
Jabaquara	0,013	153.113.803
Santana/Tucuruvi	0,013	146.316.836
Mooca	0,013	145.805.296
Lapa	0,012	143.591.737
Aricanduva/Formosa/Carrão	0,011	125.368.445
Vila Prudente	0,011	123.032.361
Santo Amaro	0,009	101.450.181
Vila Mariana	0,008	96.465.302
Pinheiros	0,005	55.653.136
Total geral	1,0000	11.591.183.000

Fonte: elaboração própria.

FIGURA 09

**PREVISÃO DE EXPANSÃO
DE DESPESAS PARA
O QUADRIÊNIO 2021-
2024 DISTRIBUÍDA POR
SUBPREFEITURA DE
ACORDO COM O ÍNDICE
DE (RE)DISTRIBUIÇÃO
TERRITORIAL
DO ORÇAMENTO
PÚBLICO MUNICIPAL
(EM R\$ PER CAPITA)**



Como vemos no mapa anterior, ao aplicar o índice, a distribuição do orçamento deixa de se dar de forma aleatória no território. Esta proposta se mostrou capaz de direcionar recursos prioritariamente para as bordas da cidade, regiões reconhecidamente vulneráveis, conforme apurado pela cesta de variáveis selecionadas. Por outro lado, as regiões centrais do município que já possuem estoque mais estruturado de infraestrutura urbana pública ou que já têm operações urbanas previstas e implementadas recebem poucos recursos. A aplicação desse índice no planejamento e execução orçamentária ao longo de múltiplos ciclos de planejamento deve ser capaz de reduzir as desigualdades territoriais monitoradas na forma das variáveis escolhidas, sem prejuízo da incorporação de novas variáveis ao longo do tempo.

COMO IMPLEMENTAR?

A implementação dessa metodologia de planejamento por meio do Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Municipal deve partir do estabelecimento de novas obrigações legais que incidirão tanto nas leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) quanto nos instrumentos de prestação de contas do governo municipal. Esse novo marco legal para o planejamento e execução orçamentária municipal deve prever que, além da estimativa para o investimento, o PPA contenha estimativa de valores previstos para expansão de serviços. Ou

seja, quanto do aumento das despesas correntes previsto está associado não à manutenção dos serviços existentes, mas à expansão de serviços em cada ano, conforme argumentamos em seções anteriores. O PPA determinará ainda o valor do orçamento de investimentos e expansão dos serviços que será alocado em cada subprefeitura de acordo com a fórmula estabelecida pelo índice de regionalização do orçamento.

A LDO de cada exercício deverá demonstrar o quanto da previsão de investimentos e expansão de serviços prevista pelo PPA ocorreu na execução do ano anterior e atualizar os cálculos para que a previsão de investimentos e a expansão de serviços de cada ano esteja de acordo com a participação de cada subprefeitura prevista no PPA.

Além das despesas regionalizáveis na própria execução orçamentária, a prefeitura poderá apropriar, para efeitos de cálculo de atendimento à regra de distribuição regional do orçamento, despesas que são executadas em um determinado local ou de forma centralizada, mas que beneficiam moradores de outros territórios (ex.: subsídio de ônibus, reforma de hospital, corredor de ônibus etc.). Cada apropriação desse tipo deverá ser justificada com dados de público beneficiado (residência e/ou local de trabalho).

É possível imaginar que haja investimentos realizados em regiões centrais e com baixa prioridade de acordo com o índice que sejam benéficos do ponto de vista do combate às desigualdades. Despesas com políticas para a população de rua, que tendem a se concentrar nas regiões mais ricas da cidade, são exemplos de gastos desse tipo. Despesas como essa poderão ser admitidas como exclusões da aplicação do índice mediante justificativa aprovada pelo Legislativo. A proposta do índice não é inviabilizar esse tipo de gasto, mas sim criar uma lógica de que novas despesas que fujam à regra de distribuição territorializada necessitem de uma justificativa específica para ocorrer. Afinal de contas, trata-se de assumir um compromisso com o combate às desigualdades, um compromisso que precisa ser transparente e consistente ao longo dos anos.

LIMITAÇÕES E DESAFIOS IDENTIFICADOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A presente proposta possui algumas limitações em relação à sua formulação. Um dos principais desafios identificados diz respeito à dependência de variáveis e indicadores que são apurados com base em dados do Censo do IBGE, realizado apenas a cada dez anos. É o caso do IPVS e do número de domicílios sem acesso ao esgoto, por exemplo. Como a ideia é que o índice oriente o planejamento de médio e longo prazo, não enxergamos que esse ciclo longo de mensu-

ração constitua um problema. Mas, no caso dessa proposta inicial, construída em 2020 a partir de dados coletados em 2010, o atraso na apuração das informações pode ser significativo e produzir distorções na mensuração das variáveis escolhidas. Sugere-se, dessa forma, que o cálculo da aplicação do índice seja revisto assim que os resultados do novo Censo forem divulgados, provavelmente em 2022.

No que se refere aos desafios identificados para a implementação dessa proposta, ressaltamos a dificuldade da Prefeitura de São Paulo de produzir dados regionalizados no planejamento e execução orçamentária. Para que a proposta funcione, as áreas das secretarias municipais responsáveis pela gestão orçamentário-financeira deverão empreender considerável esforço no sentido de produzir as classificações orçamentárias corretas da despesa, preferencialmente para o conjunto das despesas previstas no orçamento. Caso isso não seja possível já em 2021, deverá ser priorizada a regionalização das despesas referentes à expansão de serviços e investimentos, ou seja, aquelas sobre as quais o índice deve ser aplicado.

Por fim, é razoável supor que a implementação de um índice do tipo aqui proposto terá implicações políticas na relação entre Executivo e Legislativo. O direcionamento regional dos recursos públicos é tema de grande interesse dos vereadores, que utilizam emendas parlamentares e outras estratégias de pressão política para garantir recursos para suas áreas de atuação. Essa dinâmica é legítima e a discussão acerca de critérios técnicos para a distribuição territorial dos recursos públicos não pretende substituir as dinâmicas de representação política dos territórios. Há, inclusive, motivos para pensar que a atuação parlamentar possa ter efeito redistributivo do ponto de vista da distribuição territorial da despesa. Nesse campo, a proposta é que os vereadores possam pensar o direcionamento de suas emendas dentro dos tetos estabelecidos para cada região de acordo com o índice e contribuir com a construção do Plano Quadrienal das subprefeituras onde atuam, incidindo não apenas nos recursos reservados para si na forma de emendas, mas também sobre a parte do orçamento reservada para cada região.

O QUE FAZER DEPOIS DE DISTRIBUIR O ORÇAMENTO? PRÓXIMAS ETAPAS DO (RE)AGE SP

A partir da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, os municípios conquistaram maior autonomia financeira e administrativa para perseguir o bem-estar de seus habitantes. A essa maior autonomia damos o nome de descentralização administrativa. Os legisladores de 1988 apostaram que conceder maior autonomia aos municípios apro-

ximaria a administração pública dos moradores, o que possibilitaria prover políticas públicas mais adequadas à realidade de cada local. A questão é que o mesmo grau de autonomia foi concedido a grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, e a pequenos e médios municípios. A Constituição de 1988 não prevê a instituição de níveis político-administrativos abaixo do municipal. Isso significa que, do ponto de vista dos gestores nacionais e estaduais, o município representa o último degrau do planejamento de políticas públicas. As diferenças intramunicipais são invisibilizadas nos debates nacionais e estaduais sobre desigualdades, o que se reflete, inclusive, na baixa disponibilidade de dados e indicadores para medir os impactos de políticas públicas em escala intramunicipal. Essas informações ficam, em geral, sujeitas aos processos de recenseamento que ocorrem apenas a cada dez anos, deixando gestores municipais dependentes da coleta própria de dados e reféns dos altos custos envolvidos nesse processo.

Nesse cenário, os gestores municipais têm tentado desenvolver novas estruturas administrativas para garantir a governança territorial. A criação das subprefeituras, em 2002, se deu nesse sentido, com o objetivo de estabelecer um “governo local”, democratizando e aproximando o poder público da população e promovendo a integração das políticas. Quase 20 anos depois, é possível afirmar que esse foi um projeto, em grande medida, fracassado (GRIN, 2015).

Para que o índice possa cumprir com os objetivos de desconcentrar investimentos públicos e provocar o desenvolvimento de intervenções integradas pensadas a partir da realidade específica de cada local, é imprescindível pensar em novas formas de governança do planejamento e execução das políticas públicas municipais.

A etapa 3 do (Re)age SP propõe um processo de escuta e deliberação participativa a partir de cenários de investimentos apresentados baseados nas metas de longo prazo definidas na etapa 1 e considerando o teto orçamentário para quatro anos conforme o cálculo feito com base no Índice de (Re)distribuição Territorial.

A proposta utilizará a metodologia dos Minipúblicos, desenvolvida pelo Delibera Brasil. A ideia é criar um coletivo composto por 30 moradores de cada região, selecionados de forma aleatória, com as características demográficas e sociais representativas de cada subprefeitura. A metodologia parte do pressuposto de que os moradores de cada subprefeitura estão em posição privilegiada para contribuir para a definição do que devem ser as prioridades de cada região tendo em vista as limitações de recurso. Espera-se que o resultado desse processo de deliberação possa ser utilizado para dar forma aos Planos Quadriennais das subprefeituras, mecanismo previsto pelo Plano Diretor de São Paulo. A título de teste, o (Re)age SP aplicará a metodologia dos Minipúblicos nas subprefeituras de São Miguel Paulista e Pirituba,

com previsão de realização para o início de 2021. O método, os cenários desenvolvidos e os resultados dos Minipúblicos serão divulgados assim que possível nos canais do projeto.

Uma vez definidas as prioridades de cada região, há que se pensar em como resgatar o propósito de um governo local previsto originalmente no projeto de criação das subprefeituras. A articulação territorial das políticas públicas é o único caminho possível para que os orçamentos definidos de forma regionalizada possam levar à verdadeira superação das vulnerabilidades locais. Essa articulação, por sua vez, demanda novas maneiras de formulação e execução de projetos e de diálogo com a comunidade. A etapa 4 do (Re)age SP busca construir coletivamente propostas nesse sentido. A Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo lançam o convite para que a sociedade paulista participe dessa construção.

REFERÊNCIAS

CANATO, P.; BICHIR, R. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, R. (org). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>. Acesso em: 06 set. 2020.

CUNILL-GRAU, N. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org). *Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*. IPEA, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1451>>. Acesso em: 20 set. 2020.

GRIN, E. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n55/0104-4478-rsocp-23-55-0119.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

LUND, R. L. Moving to Prosperity? The Effect of Prolonged Exposure to Neighborhood Deprivation, Scandinavian Journal of Educational Research, 2019.

MASON S. The pattern of area deprivation. In: *Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The evidence*, CASE report 5, CASE. London School of Economics, 1999.

SCHUMANN, L. R. M. A.; MOURA, L. B. A. Índices sintéticos de vulnerabilidade: uma revisão integrativa de literatura. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2015, vol.20, n.7 [cited 2020-09-06], pp. 2105-2120. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015000702105&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2020.

SMITH, G. *Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting*. CASEpaper 25, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE, London, 1999.

