

SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E O DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA (OPI) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2022

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este 5º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 4º Orçamento Primeira Infância (OPI) do Município de São Paulo (PMSP), referentes ao exercício de 2022, replicaram a metodologia utilizada a partir de 2019, aproximando-se mais da realidade local e das diretrizes do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI/São Paulo).

Os orçamentos OCA e OPI 2022 foram elaborados preliminarmente no primeiro semestre de 2023, e divulgados, na íntegra, em novembro de 2023. A versão do banco de dados (BD) apresenta novo formato, diferente dos anos anteriores, na tentativa de melhorar o acesso e o alcance direta ou indiretamente dos públicos-alvo interessados, mesmo daqueles que não têm tanta afinidade com o orçamento público, introduzindo novos campos de informação, acompanhados de textos explicativos, além de alterações de forma e da disposição dos dados.

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) teve início na década de 1990, com iniciativas pontuais em municípios brasileiros, e em nível federal também. A partir disso, a Fundação Abrinq¹, inicialmente em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), tem sido a responsável por sua divulgação no País (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7). Outras experiências, em nível internacional, foram registradas em países como Índia, México, Argentina, Peru, Colômbia e Espanha (IPEA, 2021).

O objetivo geral do OCA é identificar o montante de recursos públicos destinados à proteção e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes (0 a 18 anos incompletos²), constituindo uma ferramenta para a promoção e a defesa dos direitos desse público na

¹A apuração do OCA passou a ser uma das exigências dos municípios que aderem ao Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC), da Fundação Abrinq, compromisso assumido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para a gestão de 2021 a 2024.

² De acordo com o art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”. (BRASIL, 1990).

medida em que oferece um diagnóstico dos gastos públicos, proporcionando argumentos consistentes para a avaliação e o enfrentamento dos problemas sociais em cada município (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7). Entende-se, ainda, como ferramenta de gestão, que contribui com a transparência e com o controle social dos gastos públicos.

Em São Paulo, as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e da Fazenda (SF) se dedicaram em 2018 para adaptar a metodologia já existente à realidade da Capital Paulista contando, para tanto, com o auxílio de Pastas parceiras – em especial, daquelas mais diretamente relacionadas ao atendimento de crianças e adolescentes e da primeira infância: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS). Em 2018, para adaptar a metodologia já existente à realidade da Capital Paulista, contando, para tanto, com o auxílio de Pastas parceiras – em especial, daquelas mais diretamente relacionadas ao atendimento de crianças e adolescentes e da primeira infância: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

A partir de 2019, num contexto de valorização das políticas para a primeira infância, a equipe técnica da SMDHC iniciou a elaboração do Orçamento Primeira Infância (OPI), contemplando de modo específico, as ações direcionadas a esse público, que abrangem bebês e crianças de 0 a 6 anos. O esforço para medir o orçamento dedicado à primeira infância também atende à diretriz estabelecida pela Lei Municipal nº 16.710/2017, a qual determina, em seu artigo 19, que:

“O Município informará à sociedade, anualmente, a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços voltados à primeira infância e o percentual estimado que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado”. (SÃO PAULO, 2017).

Resumindo os resultados de 2022, tem-se orçamento inicial, a partir da Lei Orçamentária Anual – LOA, de R\$ 22,5 bilhões com despesas exclusivamente ou parcialmente dedicadas a crianças e adolescentes, executando-se R\$ 27 bilhões com despesas empenhadas e R\$ 22 bilhões com despesas liquidadas³. O recorte da primeira infância computou valores

³ Empenho e liquidação são estágios da execução orçamentária. No empenho, o poder público assume a obrigação, comprometendo-se formalmente com a despesa. Na liquidação, o poder público atesta o recebimento daquilo adquirido/contratado e pode iniciar o processo de pagamento, assim tem-se a entrega.

iniciais de R\$ 12,9 bilhões, empenhando-se R\$ 15,9 bilhões e liquidando-se R\$ 13 bilhões com despesas dedicadas a crianças e bebês (0 a 6 anos). Esses valores significaram 15% de crescimento dos montantes liquidados em 2021.

Em 2022, OCA e OPI representaram, respectivamente, 30% e 18% das despesas totais empenhadas e 18% e 16% das liquidadas pelo Município, participação praticamente estável desde que iniciamos a elaboração dos orçamentos temáticos.

1.1 - COMO LER O OCA e OPI?

O banco de dados (BD) 2022 está organizado pelas funções orçamentárias selecionadas para OCA e OPI (ver Quadro 3), partindo da fonte pública sobre a execução orçamentária anual, disponível no *site*⁴ da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de São Paulo (SF/PMSP).

Das funções correlacionam-se as subfunções e as ações - projeto ou atividade, as quais são individualmente analisadas e classificadas segundo sua exclusividade em relação aos públicos-alvo. A seguir, são calculados os valores orçamentários proporcionais do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e do Orçamento Primeira Infância (OPI). Disponibilizado em formato excel, e nesta versão 2022 com mais informações, numa tentativa de facilitar a leitura, ele é composto pelos seguintes campos:

Quadro 1. Campos do BD OCA e OPI 2022

Coluna A	Código Função	Maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. (MPOG, 1999)
Coluna B	Função	
Coluna C	Código Subfunção	Representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. (MPOG, 1999)
Coluna D	Subfunção	
Coluna E	Código Programa	Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. (MPOG, 1999)
Coluna F	Programa	
Coluna G	Código Projeto Atividade	Projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado. A ação é definida por título e código de quatro dígitos, posicionados no final da classificação funcional e programática.
Coluna H	Descrição Projeto Atividade	

⁴ Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acessado em 09.11.2023.

Coluna I	Código Órgão	Unidade/s que pode/m orçar e/ou participa da ação.
Coluna J	Órgão	
Coluna K	Código Emenda Parlamentar	Classifica a ação segundo seu proponente (Executivo ou Legislativo). No Código tem-se o número da emenda.
Coluna L	Iniciativa	
Coluna M	Código Orçamentário (Dotação completa)	Agrupa todos os códigos completando a dotação.
Coluna N	Ação	Junção de código do projeto ou atividade juntamente com a descrição do mesmo.
Coluna O	Orçamento (LOA)	Traz o valor orçado para a ação durante o ano. Dotação orçamentária: É o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária. Também pode ser entendida como dotação inicial.
Coluna P	Orçado Atualizado	Traz o valor orçado atualizado de acordo com as alterações orçamentárias ocorridas no exercício de referência.
Coluna Q	Empenhado	Traz o valor empenhado para a ação durante o ano.
Coluna R	Liquidado	Traz o valor liquidado para a ação durante o ano
Coluna S	Tipo OCA	Classificação da ação quanto à sua exclusividade: EX Ação Exclusiva; NEX Ação Não Exclusiva; NINC Ações Não Incluídas
Coluna T	Índice OCA	Número que espelha a exclusividade (ou não da ação). EX Valor: 1,0 NEX Valor: Variável NINC Valor: 0,0
Coluna U	Orçamento LOA OCA (a)	Valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OCA. Valor referente ao orçamento dotado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos incompletos. É o valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OCA. (a) = Orçamento (LOA) x Índice OCA
Coluna V	Empenhado OCA (b)	Valor empenhado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OCA. Valor empenhado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos. É o valor empenhado multiplicado pelo Índice OCA. (b) = Empenhado x Índice OCA
Coluna W	Liquidado OCA (c)	Valor liquidado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OCA. Valor liquidado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos. É o valor liquidado multiplicado pelo Índice OCA. (c) = Liquidado x Índice OCA
Coluna X	Percentual Liquidação OCA	Traz o percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual liquidado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Liquidado (OCA) dividido pela dotação orçamentária inicial.
Coluna Y	Percentual Empenho OCA	Percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual empenhado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Empenhado (OCA) dividido pela dotação orçamentária inicial.
Coluna Z	Tipo OPI	Classificação da ação quanto à sua exclusividade : EX Ação Exclusiva; NEX Ação Não Exclusiva; NINC Ações Não Incluídas

Coluna AA	Índice OPI	Número que espelha a exclusividade (ou não da ação). EX Valor: 1,0 NEX Valor: Variável NINC Valor: 0,0
Coluna AB	Orçamento LOA OPI (a)	Valor referente ao orçamento dotado para público-alvo de 0 a 6 anos (Primeira Infância). Valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OPI. É o valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OPI. (a) = Orçamento (LOA) x Índice OPI
Coluna AC	Empenhado OPI (b)	Valor empenhado para o público-alvo Criança de 0 a 6 anos (Primeira Infância). Valor empenhado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OPI. É o valor empenhado multiplicado pelo Índice OPI. (b) = Empenhado x Índice OPI
Coluna AD	Liquidado OPI (c)	Valor liquidado para o público-alvo criança de 0 a 6 anos (Primeira Infância). Valor liquidado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OPI. É o valor liquidado multiplicado pelo Índice OPI. (c) = Liquidado x Índice OPI
Coluna AE	Percentual Liquidação OPI	(c)/(a). Percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual liquidado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Liquidado (OPI) dividido pela dotação orçamentária inicial.
Coluna AF	Percentual Empenho OPI	(b)/(a). Percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual empenhado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Empenhado (OPI) dividido pela dotação orçamentária inicial.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MPOG (1999), ONU (2022), e do Glossário de Termos orçamentários do Senado Federal (2022).

Diferentemente de outros anos, nesta versão foi possível desagregar alguns dados, especialmente os códigos e a descrição das categorias orçamentárias (função, subfunção, programa, projeto/atividade - ação), facilitando o manuseio e a possibilidade de interação com o orçamento como um todo, e neste sentido, fortalecendo a transparência pública.

Nessa linha, por meio de cores, em que o OCA é identificado com a cor laranja e o OPI identificado com a cor azul, trazemos informações e explicações de termos chave para compreensão do orçamento, a exemplo de “função”, “empenho” e “liquidação” do Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal (2022) e da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG), assim como do Glossário de A a Z, disponibilizado pela Secretaria da Fazenda (SF/PMSP).

Também, com objetivo de se aproximar da Política Municipal de Linguagem Simples, Lei Municipal nº 17.316 de 6 de março de 2020, o nome dos órgãos agora estão disponibilizados por extenso no banco de dados (BD). De maneira geral, acreditamos que o formato está mais visual, melhorando o acesso e a compreensão.

Ainda, o conteúdo foi alterado em relação às versões anteriores, com a: 1) desagregação do número de cada emenda parlamentar em coluna própria; 2) adição do campo orçamento atualizado, refletindo as alterações orçamentárias ao longo do ano; 3) inserção de código e da descrição para projeto e atividade (ação).

Nos próximos itens, sintetizamos os principais passos metodológicos na condução do 5º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 4º Orçamento Primeira Infância (OPI). Antes disso, lembramos que esses orçamentos também dialogam com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), e, portanto, com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por ela determinados, sobretudo os de número 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 e 16 (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 12).

O Quadro 2 - a seguir descreve e correlaciona os ODS's aplicados às funções orçamentárias do OCA e do OPI, essas últimas detalhadas mais a frente.

Quadro 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS's relacionados ao OCA e OPI

IXO	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO	<p>1 - Erradicação da Pobreza</p> <p>2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável</p> <p>3 - Saúde e Bem Estar</p> <p>4 - Educação de Qualidade</p> <p>5 - Igualdade de Gênero</p> <p>8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico</p> <p>10 - Redução das Desigualdades</p> <p>11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis</p> <p>16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes</p>
EIXO	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	<p>4 - Educação de Qualidade</p> <p>11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis</p>
EIXO	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS	<p>2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável</p> <p>3 - Saúde e Bem Estar</p> <p>6 - Água Potável e Saneamento</p> <p>11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis</p> <p>13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima</p>

Fonte: Elaboração própria (2022), a partir da metodologia Abrinq.

2. ETAPAS METODOLÓGICAS

2.1 Como foi elaborado o OCA e o OPI 2022?

Para o OCA e OPI de 2022 foi utilizada a base de dados chamada “base de dados da Execução Orçamentária”, da Secretária da Fazenda do Município de São Paulo. Dela foram filtradas as funções e as subfunções abarcadas na metodologia.

Para além das funções e subfunções orçamentárias, listadas no Quadro 3 a seguir, procedemos à seleção direta e análise das ações⁵ e despesas que compõem o OCA e o OPI, o que demanda maior exame do orçamento municipal.

Neste sentido, nos debruçamos sobre as *ações - abrangidas pelas subfunções de cada função* - no intuito de obter maior nível de detalhe e de refinamento dos gastos do Município. Isso exige mais tempo por parte dos(as) envolvidos(as), inclusive para se estabelecer critérios na tomada de decisões acerca do que permanece no OCA e no OPI, bem como a sua pertinência em relação aos públicos-alvo.

Nesta versão 2022, mantivemos as funções e os cruzamentos de subfunções do OCA e OPI de 2019, como também pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3. Eixos, Funções, Subfunções e Campos do BD OCA e OPI 2022

EIXO - PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO ODS: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11 e 16			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
8 - Assistência Social	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	14 - Direitos da Cidadania	242 - Assistência ao Portador de Deficiência (****)
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência (****)		243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
	244 - Assistência Comunitária		422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	122 - Administração Geral		122 - Administração Geral (**)
	126 - Tecnologia da Informação		
	128 - Formação de Recursos Humanos		
EIXO - PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS ODS: 2,3,6, 11 e 13			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
10 - Saúde	301 - Atenção Básica	15 - Urbanismo (*)	451 - Infraestrutura Urbana
	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial		452 - Serviços Urbanos
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico	16 - Habitação	451 - Infraestrutura Urbana

⁵ Chamamos de Ação o que é qualificado como Projetos e Atividades no orçamento público.

	304 - Vigilância Sanitária		482 - Habitação Urbana
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência	17 - Saneamento	451 - Infraestrutura Urbana
	122 - Administração Geral		512 - Saneamento Básico Urbano
	126 - Tecnologia da Informação	18 - Gestão Ambiental (*)	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	128 - Formação de Recursos Humanos		
	131 - Comunicação Social		
EIXO - EDUCAÇÃO DE QUALIDADE ODS: 4 e 11			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
12- Educação	361 - Ensino Fundamental	13 - Cultura	392 - Difusão Cultural
	362 - Ensino Médio		695 - Turismo (***)
	363 - Ensino Profissional	27 - Desporto e Lazer	812 - Desporto Comunitário
	365 - Educação Infantil		813 - Lazer
	366 - Educação de Jovens e Adultos		
	367 - Educação Especial		
	368 - Educação Básica		
	306 - Alimentação e Nutrição		
	122 - Administração Geral		
	126 - Tecnologia da Informação		
	128 - Formação de Recursos Humanos		
	131 - Comunicação Social		
(*) Novas funções no OCA e OPI a partir 2019. Em 2021, havia a presença da função 04 – Administração com subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente, todavia ela não foi orçada em 2022.			
(**) Incluída apenas para SMDHC e devido às unidades envolvidas na gestão dos Conselhos Tutelares e à Ouvidoria e Núcleos de Direitos Humanos, esta última unicamente no OCA.			
(***) Incluída função e pela realização de eventos municipais.			
(****) Em congruência com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, não se utiliza mais a terminologia “portador de deficiência” e sim a o termo " pessoa com deficiência".			

Fonte: Elaboração própria a partir de FUNDAÇÃO ABRINQ (2017-b, p. 33-36).

Ainda foram excluídas aquelas ações que não integram o OCA por determinação metodológica – iluminação pública, transporte público e trânsito são algumas delas⁶.

⁶ Somam-se a lista de exclusões, as ações ligadas à guarda municipal e mirim; funções legislativa e/ou judiciária; pavimentação; assistência jurídica à população vulnerável, assistência médico-odontológica a servidores; abastecimento e gastos com a previdência dos servidores municipais. Porém, incluem-se educação ambiental, educação para o trânsito e tratamento de fundo de vale. Consideram-se, ainda, vigilância patrimonial de equipamentos de saúde, educação e proteção social; encargos especiais e auxílio-alimentação aos servidores.

Complementando a metodologia original, permaneceram as adaptações indicadas, desde 2018, pelas Secretarias parceiras⁷ identificadas a seguir:

- exclusão das ações que, além de orçadas em valores abaixo de R\$ 10.000,00, não sofreram qualquer alteração orçamentária ao longo do exercício;
- inclusão de órgãos responsáveis pela elaboração/execução do orçamento;
- medição do nível de execução pelos valores liquidados e pelos empenhados detalhados por cada ação (projeto/atividade).

Observamos que os 3 Eixos do Quadro 3: Proteção em Situação de Risco, Promoção de Vidas Saudáveis e Educação de Qualidade são originais da metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA), elaborada pela Fundação Abrinq.

2.2 Atribuindo índices

Para o OCA e o OPI classificamos as ações em dois tipos: (1) “exclusiva” (EX), voltada integralmente às crianças e aos adolescentes e (2) “não-exclusiva” (NEX), ou seja, aquela com aderência parcial aos públicos-alvo, inclusive aquelas direcionadas à toda população do Município.

Para esse último tipo de ação “não-exclusivas” (NEX) - onde toda a população é beneficiada -, adota-se um índice mínimo, que corresponde à proporção entre os habitantes com até 18 anos incompletos para o OCA, e de 0 a 6 anos para o OPI, e a população total do Município.

Desde 2018, adotamos 0,23 como índice mínimo para o OCA, resultado da estimativa de 2.722.664 habitantes com até 18 anos frente à população total estimada de 11.811.516, e 0,09 para o OPI, obtido de projetados 1.102.015 bebês e crianças de até 6 anos sobre aquela totalidade populacional. Esses números têm como fonte a Fundação SEADE.

⁷ Observa-se que, por constituir instrumento intersecretarial, foram realizadas reuniões com as principais Pastas envolvidas no relatório, além de uma oficina introdutória para apresentar o projeto e reunir as primeiras considerações sobre sua metodologia.

No momento de conclusão desta Nota Técnica e informe de Resultados de 2022, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE divulgou os dados populacionais por faixa etária e sexo do Censo Populacional 2022⁸, apresentando para o Município de São Paulo, o total de 11.451.999 habitantes. Ante a possibilidade de alteração de nossos índices mínimos, válidos para as ações não-exclusivas, optamos por aguardar os dados desagregados e adotá-los a partir de 2023.⁹

Como será visto mais adiante, o conjunto de índices de não-exclusividade (NEX) é variável, desde o índice mínimo até outros mais próximos da exclusividade dada por 1, dependendo da relação da ação com os públicos-alvo. Aprimorar e padronizar esses índices é um desafio metodológico do OCA e do OPI.

Por fim, um terceiro tipo de ação - além das “exclusivas” (EX) e “não-exclusivas” (NEX) - é identificada como “não incluída” (NINC) em nosso banco de dados (BD). São as ações, pertencentes às funções e às subfunções, que são excluídas, sendo atribuído 0 (zero), do mapeamento e da totalização dos valores, por não serem relacionadas aos públicos-alvo ou que se enquadram na situação discriminada no item 2.1.

A seguir apresentamos mais algumas especificidades da metodologia aplicadas em cada função.

2.3 Função - 08 Assistência Social

Grande parte das ações desta função são executadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). No entanto, classificam-se nela as despesas de manutenção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), órgão colegiado e paritário, e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD) – gerido por aquele conselho de direitos vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

Mantivemos os índices propostos pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), desde 2018, centrada na análise dos índices de exclusividade de suas ações do OCA nos dados quantitativos (físicos). Assim, graduou-se a

⁸ Os grupos de idade 0 a 4; 6 a 9; 10 a 14; 15 a 19 do Censo são diferentes do OCA e do OPI, necessitando, assim, de uma desagregação (dados individualizados) para se chegar às faixas de nossos orçamentos - 0 a 18 anos incompletos e 0 a 6 anos.

⁹ É possível certa diminuição na população entre 0 e 6 anos, podendo levar a percentuais (índices OCA e OPI) pontualmente abaixo dos aqui utilizados.

não exclusividade conforme Quadro a seguir. No intuito de simplificação, os poucos casos em que o quantitativo físico revelou índice abaixo de 0,23 foram elevados a esse patamar pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

Quadro 4 - Índices OCA para a Função 08 - Assistência Social

Função 08 – Assistência Social							
Orçamento Criança e Adolescente - OCA							
Tipo	NINC	NEX					EX
Índice	0	0,23	0,3	0,5	0,65	0,85	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,23) e valores acima baseados no quantitativo de crianças e adolescentes beneficiários(as)					Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Para o OPI aplicamos a razão 9/23, obtendo-se estimativa proporcional dos índices do OCA.

Quadro 5 - Índices OPI para a Função 08 - Assistência Social

Função 08 – Assistência Social							
Orçamento Primeira Infância - OPI							
Tipo	NINC	NEX					EX
Índice	0	0,09	0,12	0,2	0,25	0,4	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09) e valores baseados na razão 9/23 dos índices OCA					Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

2.4 Função - 14 Direitos da Cidadania

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve, em 2022, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Constam, ainda, ações relacionadas à subfunção Assistência ao Portador de Deficiência¹⁰, sob responsabilidade Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED).

¹⁰Registra-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, não utiliza mais a terminologia “portador de deficiência” e sim o termo “pessoa com deficiência”.

Uma adequação que se faz para a ação Administração da Unidade (2100) (subfunção 122 - Administração Geral) da SMDHC é considerá-la como não-exclusiva e atribuir para o OCA e 0,15 no OPI. Isso ocorre por causa da gestão administrativa dos Conselhos Tutelares, referente à ação exclusiva (EX) do OCA, sob responsabilidade da SMDHC, que demanda participação ativa de unidades meio, como a Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF), e finalísticas, como a Coordenação de Políticas para Criança e Adolescente (CPCA). Também em “Administração da Unidade” foram orçadas, até 2022, as ações de segurança alimentar executadas pela SMDHC, tal como o Programa Cidade Solidária, com impacto para crianças e adolescentes e suas famílias¹¹.

Quadro 6 - Índices OCA para a Função 14 – Direitos da Cidadania

14 – Direitos da Cidadania					
Orçamento Criança e Adolescente - OCA					
Tipo	NINC	NEX			EX
Índice	0	0,23	0,4		1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,23) e valores acima baseados no quantitativo de crianças e adolescentes beneficiários(as) e uso de recursos internos para esse público			Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Já no OPI, decidiu-se por empregar a razão 9/23 naquelas ações exclusivas para a população de até 18 anos incompletos, e 0,09 para as demais, excluindo atividades/projetos de algumas coordenações finalísticas que não apresentaram nenhuma ação voltada a tal público.

Quadro 7 - Índices OPI para a Função 14 – Direitos da Cidadania

14 – Direitos da Cidadania					
Orçamento Primeira Infância - OPI					
Tipo	NINC	NEX			EX
Índice	0	0,09	0,15	0,4	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09) e valores baseados na razão 9/23 dos índices OCA			Ações exclusivas

¹¹ A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 traz a política de segurança alimentar e nutricional municipal custeada pelo Fundo de Abastecimento e Alimentar de São Paulo (FAASP), criado pela [Lei Municipal nº 17.819, de 29 de junho de 2022](#) e regulamentado pelo [Decreto nº 61.564, de julho de 2022](#). Com isso, a partir, 2023, não há mais despesas dessa natureza na ação 2100.

Fonte: Elaboração própria.

2.5 Função - 10 Saúde

Optamos por manter os índices de não exclusividade (NEX) das versões anteriores¹². Assim, adotamos o índice padrão de 0,23 – baseado na população alvo de 0 a 18 anos incompletos, e o índice superior de 0,12 (NEX padrão OPI de 0,09) para o OPI. O índice maior à primeira infância ocorre em resposta às ações de saúde públicas municipais dedicadas a esse público, quais sejam: atenção à maternidade, pré-natal, parto, exames de triagem neonatal, puerpério e vacinação.

Quadro 8 - Índices OCA e OPI para Função 10 - Saúde

10 - Saúde						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,12	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir (0,12) do quantitativo dedicado à primeira infância	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Embora se reconheça a possibilidade de uma segregação de índices de exclusividade por equipamentos e/ou serviços de saúde, a exemplo do adotado em outras funções, dada a complexidade dessa função e seu caráter predominante de não exclusivo, optamos por índices únicos para o OCA e o OPI.

Por último, são excluídas todas as ações e as emendas relacionadas às despesas veterinárias e à população idosa, as quais não compõem a metodologia do OCA.

¹² Tais índices vieram de *dados físicos* de produção de pediatria em 2018, encaminhados pela Gerência de Análise de Informações Assistenciais e Cadastrais da Secretaria Municipal da Saúde (GIA/SMS). Os dados incluíam o total de consultas, de internações e de procedimentos por faixa etária (menos de 1 ano até 6 anos e menos de 1 ano até 18 anos) e por idade não exigida. Nessa última situação, na qual os atendimentos para nosso público-alvo não eram claros por conta da não exigência da idade, foi aplicada a proporcionalidade em relação à população total de São Paulo, ou seja, 0,23 e 0,09 para 0 a 18 anos e 0 a 6 anos, respectivamente, para os nossos cálculos de verificação. Para o OPI, os resultados, baseados nesses parâmetros, ficaram acima do percentual padrão, levando-nos a adotar 0,12 como índice padrão mínimo.

2.6 Função 15 - Urbanismo

Pela natureza de bens públicos e/ou de uso comum, e serviços com benefícios difusos e indivisíveis, as ações dessa função são tratadas, em larga maioria, como não-exclusivas (NEX) no OCA e no OPI, aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 9 - Índices OCA e OPI para Função 15 – Urbanismo

15 - Urbanismo						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não-incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não-incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

A composição de responsabilidades dessa função é bem diversa, com mais de 6 secretarias, além das 32 subprefeituras, o que resulta num elevado número de ações dentro dessa função. Isso tem representado um desafio para a classificação das ações exclusivas (EX), não-exclusivas (NEX) e aquelas não-incluídas (NINC).

Um critério adotado para facilitar essa classificação, para além das atividades e serviços comuns, tem sido manter as ações que fazem referência a palavras como “praça,” “quadra”, “parque” “playground”, “infantil”, “criança”, “adolescente”, “melhorias de bairros, em viela, em escadões” entre outras, não sendo incluídas aquelas relacionadas a tapa buracos, pavimentação, iluminação geral, viários, pontes, passagem de nível, reformas de subprefeituras.

2.7 Função 16 - Habitação

Na função 16 – Habitação, atuaram a Secretaria Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU). As ações relacionadas ao OCA e ao OPI, mapeadas nessa função, são não-exclusivas (NEX), aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 10 - Índices OCA e OPI para Função 16 – Habitação

16 - Habitação						
Orçamento da Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não-incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não-incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

2.8 Função 17 - Saneamento

Na função 17 – Saneamento, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), além das subprefeituras, foram os órgãos responsáveis pela execução das ações orçamentárias. Assim como nas funções 15 - Urbanismo e 16 - Habitação, as ações mapeadas para OCA e o OPI são não-exclusivas (NEX), aplicando-se também os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 11 - Índices OCA e OPI para Função 17 – Saneamento

17 - Saneamento						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não-incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não-incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

2.9 Função 18 - Gestão Ambiental

Na função 18 – Gestão Ambiental, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) foi o órgão responsável pelas ações orçamentárias, predominantemente não-exclusivas (NEX), aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente. Seguindo a metodologia, foram excluídas as ações ligadas aos cuidados com animais.

Quadro 12 - Índices OCA e OPI para Função 18 – Gestão Ambiental

18 - Gestão Ambiental						
Orçamento da Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX

Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas.	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23).	Ações exclusivas.	Ações não - incluídas.	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09).	Ações exclusivas.

Fonte: Elaboração própria.

2.10 Função - 12 Educação

Efetuada atualizações e ajustes, quando necessários, mantivemos a metodologia elaborada, em 2018, para a primeira versão do OCA e do piloto da Primeira Infância pela Secretaria Municipal de Educação (SME)¹³, a qual segue reproduzida abaixo.

Além de considerar a metodologia adequada e ainda aplicável, a análise da SME pondera também as suas particularidades e, em alguns casos, utiliza classificações e critérios de rateio distintos.

2.10.1 Critérios utilizados para a classificação e rateio de despesas no OCA

Na maioria dos casos, optou-se pela classificação das despesas da SME como exclusivas, ainda que parte delas fosse parcialmente destinada a estudantes com dezoito anos ou mais que frequentam o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A decisão se fundamenta no fato de que tais alunos representam uma proporção relativamente pequena no total de matrículas da Rede Municipal de Ensino e, além disso, o custo individual costuma ser inferior nessas etapas e modalidades do que na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, de modo que a proporção das despesas que beneficiam esse público representa menos de 10% do montante geral. Esse foi o caso, por exemplo, dos gastos com alimentação, uniforme e material escolar, formação de professores e parcerias da educação especial. De forma semelhante, as despesas destinadas a escolas municipais com oferta de ensino fundamental (EMEFs e EMEFMs¹⁴) foram consideradas exclusivas, ainda que em muitas delas também haja a oferta da EJA.

¹³ Importante destacar que o presente item foi integralmente elaborado por Leonardo Spicacci Campos (SME/COPED) e revisado por Márcia Tamiko Moriya (SME/COPLAN) entre os meses de março e abril de 2019. A equipe responsável por este relatório apenas incorpora atualizações e pequenas sugestões no intuito de garantir padronização textual.

¹⁴ Siglas para Escola Municipal de Ensino Fundamental e Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

Assim, embora durante a definição dos critérios de rateio se tenha considerado a possibilidade de adoção das mesmas proporções utilizadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), optou-se, ao final, pela classificação das despesas gerais da SME como exclusivas. Ponderou-se que a adoção do critério traria complexidade desnecessária à apuração do OCA, visto que a proporção destinada nesse rateio à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (etapas cujas matrículas são compostas quase em sua totalidade de crianças e adolescentes) é superior a 96%. Ademais, o próprio manual do OCA da Fundação Abrinq sugere, como regra, a classificação das despesas com Educação como exclusivas.

No caso das etapas e modalidades consideradas individualmente, optou-se pela classificação das despesas com o Ensino Médio como exclusivas, em consonância com o manual do OCA (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017)². As despesas com educação superior no município, ofertada nos Centros Educacionais Unificados (UniCEU), por sua vez, foram desconsideradas, também seguindo as orientações do material.

Na educação de jovens e adultos, foi utilizado o rateio de 22%¹⁵, correspondente aproximado da proporção de adolescentes no total de matrículas dessa modalidade. As despesas com alfabetização de jovens e adultos, por outro lado, foram descartadas na apuração do OCA, visto que o número de matrículas de adolescentes nessas turmas é irrisório. Em ambos os casos, o critério difere daquele definido no manual do OCA, que sugere a classificação das despesas com EJA como exclusivas.

Por fim, para as despesas relativas à manutenção dos CEUs, foram adotados os critérios de rateio do orçamento municipal para a definição do percentual dessas despesas qualificados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no percentual de 57%, sendo essa proporção considerada integralmente como voltada a crianças e adolescentes.

O quadro a seguir apresenta a síntese dos critérios adotados:

Quadro 13. Critérios de classificação - OCA Educação.

Tipo de despesa	Tipo OCA	Exemplos
-----------------	----------	----------

¹⁵ Para a padronização do OCA, itens próximos ao índice geral foram aproximados a 0,23.

Despesas gerais da Rede Municipal de Ensino,	Exclusivas (1), ainda que uma pequena parte beneficie estudantes com dezoito anos ou mais	<ul style="list-style-type: none"> ● Alimentação Escolar ● Uniforme e material escolar ● Formação de profissionais ● Ações e materiais de uso pedagógico ● Administração da SME ● Ações de apoio à educação especial e à educação integral ● Infraestrutura para escolas ● Programa Suplementar de Assistência à Saúde dos Estudantes (Lei Municipal nº 17.437/2020) ● Centro de Estudos de Línguas Paulistano (CELP)
Despesas relativas aos CEUs	Não-Exclusivas, na proporção adotada pela Secretaria da Fazenda na definição das despesas nos CEUs considerados Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (0,57)	<ul style="list-style-type: none"> ● Manutenção dos CEUs ● Eventos esportivos e culturais nos CEUs ● Construção de CEUs
Despesas diretas com a educação de jovens e adultos	Não-Exclusivas, na proporção aproximada de matrículas de adolescentes na EJA (0,2) ¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> ● Manutenção do CMCT ● ProJovem Urbano ● Operação e manutenção dos CIEJAs e CMCT
Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não incluídas no OCA (0)	<ul style="list-style-type: none"> ● Alfabetização de jovens e adultos ● Ensino Superior - UniCEU

Fonte: Adaptado de CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

2.10.2 Critérios utilizados para a classificação de despesas para a primeira infância na função Educação

Para a maior parte das despesas da Secretaria Municipal de Educação (SME), utilizou-se a proporção de 57% para determinar o valor destinado à primeira infância. Isso corresponde, aproximadamente, à proporção da Educação Infantil no rateio de matrículas adotado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2021¹⁷. Além disso, embora parte das crianças matriculadas no 1º ano do Ensino

¹⁶ Idem a 15.

¹⁷ Como previa a Nota Técnica original da SME, a proporção de matrículas em creches foi ampliada nos anos seguintes a 2017. Dessa forma, tal proporção foi atualizada para 57% em 2021 frente aos 55% de 2018 e 2019.

Fundamental ainda tenha 6 (seis) anos, optou-se, mais uma vez, no intuito de simplificar, por desconsiderar as despesas do Ensino Fundamental no orçamento da primeira infância.

Sempre que a dotação orçamentária permitiu a vinculação da despesa a uma etapa específica da educação básica – ou quando isso é definido pelo próprio público-alvo de uma determinada ação –, decidiu-se pela classificação da despesa como exclusiva da primeira infância¹⁸ ou por desconsiderá-la para essa finalidade¹⁹.

No caso das despesas voltadas aos CEUs, nas quais foram incluídos, por semelhança, os projetos Piá e Vocacional em 2017, aplicou-se o seguinte raciocínio: se, na população em geral, crianças e adolescentes representam 23%, e bebês e crianças na primeira infância, 9%, temos a razão 9/23. Considerando-se que os gastos com crianças e adolescentes representam 57% no rateio utilizado para a definição de MDE, aplicando-se a mesma razão, a proporção de despesas com bebês e crianças na primeira infância seria 22,3% ou, arredondando-se, 22%.

Quadro 14. Critérios de classificação - OPI Educação.

Tipo de despesa	Tipo OPI	Exemplos
Despesas voltadas exclusivamente para a educação infantil	Exclusivas (1)	<ul style="list-style-type: none"> ● Leve-Leite ● Construção, operação e manutenção de escolas de educação infantil ● Bolsa Primeira Infância
Despesas gerais da Rede Municipal de Ensino	Não-Exclusivas, na proporção de matrículas na Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino, conforme rateio adotado por SF (0,57)	<ul style="list-style-type: none"> ● Alimentação Escolar ● Uniforme e material escolar ● Formação de profissionais ● Ações e materiais de uso pedagógico ● Administração da SME ● Ações de apoio à educação especial e à educação integral ● Parcerias da educação especial ● Infraestrutura para escolas ● Programa Suplementar de Assistência à Saúde dos Estudantes (Lei Municipal nº 17.437/2020)

¹⁸ Inserem-se, aqui, despesas relativas ao Leve-Leite e à manutenção de escolas de Educação Infantil.

¹⁹ Enquadram-se, neste ponto, a manutenção de escolas de ensino fundamental; a formação profissional; as avaliações externas; etc. Também foram desconsideradas, evidentemente, as despesas voltadas a adultos.

Despesas relativas aos CEUs	Não-Exclusiva, na proporção de crianças na Primeira Infância aplicada à proporção considerada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (0,22)	<ul style="list-style-type: none"> ● Manutenção dos CEUs ● Eventos esportivos e culturais nos CEUs ● Construção de CEUs
Despesas voltadas a educação fundamental, ensino médio e/ou majoritariamente voltadas a adolescentes, jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não incluída no orçamento da Primeira Infância (0)	<ul style="list-style-type: none"> ● Alfabetização de jovens e adultos ● Manutenção de escolas de ensino fundamental e EJA ● Ensino Superior – UniCEU ● Avaliações externas ● Centro de Estudos de Línguas Paulistano (CELP) ● Manutenção de escolas de ensino fundamental e EJA

Fonte: Adaptado de CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

2.10.3 Função - 13 Cultura

Na função Função 13 – Cultura, majoritariamente com ações executadas pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC), de maneira geral, mantivemos os critérios aplicados nas versões anteriores para mensurar a exclusividade das ações de cultura municipais, em relação ao OCA e ao OPI. Assim:

Entre as exclusivas (EX), a Escola Municipal de Educação Artística (EMIA) e o Programa Piá foram classificadas como exclusivas à população entre 0 e 18 anos incompletos, com índice, portanto, de 1. Para a Primeira Infância, quanto ao Programa Piá, seguimos a lógica da SME, órgão que até 2017 orçava esta última ação, optando-se pelo índice NEX proposto de 0,22 naquela época. Adotamos esse mesmo índice para a EMIA, que atende crianças entre 5 e 12 anos, e isso também se deu por conta da criação de ação exclusiva (EX) para o público infantil (0 a 6 anos), a 6420 - Programa de Iniciação Artística para a Primeira Infância - PIAPI.

Já entre as não-exclusivas (NEX), com índices acima do mínimo, mantivemos o cálculo baseado nos números de frequência por faixa etária das 54 bibliotecas municipais, que fazem parte da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB) de 2018, adotando-se o índice de não exclusividade (NEX) de 0,35 para a população de 0 a 18 anos incompletos e o proporcional, 0,14, para a primeira infância. Apesar de a Biblioteca Mário de Andrade não fazer parte dessa coleta, optamos por replicar os mesmos índices nas ações orçamentárias ligadas a ela.

Quadro 15 - Índices OCA para Função 13 – Cultura

13 - Cultura					
Orçamento Criança e Adolescente - OCA					
Tipo	NINC	NEX			EX
Índice	0	0,23	0,35	0,85	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,23) e valores acima baseados no quantitativo de crianças e adolescentes beneficiários(as)			Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria

Quadro 16 - Índices OPI para Função 13 – Cultura

13 - Cultura						
Orçamento Primeira Infância - OPI						
Tipo	NINC	NEX			EX	
Índice	0	0,09	0,14	0,22	0,4	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,09) e acima dele, baseando-se no proporcional 9/23 dos índices OCA			Ações exclusivas	

Fonte: Elaboração própria

Considerando a idade do público atendido pelas atividades de formação da Escola de Dança de São Paulo (Edasp) e da Escola de Música, ser a partir de 8 anos até 16 anos na primeira, e até jovens adultos, na segunda, o índice de não-exclusividade da ação orçamentária, seguiu o proposto a partir de 2020, e foi de 0,85, acompanhando a lógica dos equipamentos de convivência intergeracional da Função 08 - Assistência Social. Por extrapolar o limite etário, essas ações não foram incluídas no OPI.

Entre as não-exclusivas (NEX) com índices mínimos, mantivemos os índices de 0,23 para a população de 0 a 18 anos incompletos e de 0,09 para 0 a 6 anos para todas as ações direta e/ou relacionadas a casas e centros culturais, museus e teatros. Pelo potencial de alcance ainda mantivemos as ações de fomento e difusão em geral, aplicando-se também os índices baseados

A análise da pertinência e da exclusividade das emendas parlamentares destinadas à cultura buscou preservar algum elemento de proximidade com os nossos públicos-alvo, sendo que algumas ações foram avaliadas como mais próximas do público adolescente, e assim não incluídas no OPI.

2.11 Função - 27 Desporto e Lazer

Na função 27 – Desporto e Lazer, o principal órgão responsável pelas ações orçamentárias foi a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME). Somente foram identificadas ações não-exclusivas no contexto do OCA e do OPI, sendo utilizados os padrões 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 17 - Índices OCA e OPI para Função 27 – Desporto e Lazer

27 – Desporto e Lazer						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Assim, como na função 13 – Cultura, houve um trabalho de detalhamento das emendas parlamentares, preservando-se somente aquelas próximas aos públicos-alvo.

3. Resultados 2022

Os resultados de 2022, computaram, a partir da Lei Orçamentária Anual – LOA, R\$ 22,5 bilhões fixados para despesas exclusivamente ou parcialmente dedicadas às crianças e adolescentes, seguindo-se para R\$ 27 bilhões com despesas empenhadas e para R\$ 22 bilhões com despesas liquidadas²⁰. O recorte da primeira infância somou valores iniciais de R\$ 12,9 bilhões, executando-se R\$ 15,9 bilhões e R\$ 13 bilhões com, respectivamente, despesas empenhadas e liquidadas com bebês e crianças. Para ambos orçamentos, esses valores significaram 16% acima das despesas empenhadas e foram 15% superior às despesas liquidadas em 2021.

Em relação ao orçamento total da cidade – R\$ 91 bilhões em valores empenhados e 81 bilhões em liquidados, os montantes direcionados aos nossos públicos significaram 30% e 27%, respectivamente, se para todo o OCA, e 18% e 16%, se unicamente para primeira

²⁰ Empenho e Liquidação são estágios da execução orçamentária. No empenho, o poder público assume compromisso formal com a despesa. Na liquidação, o poder público atesta o recebimento daquilo adquirido, contratato e pode iniciar o processo de pagamento.

infância. Essas participações têm-se mantido estáveis desde 2020, oscilando em menos de 3 pontos percentuais, dependendo do estágio de despesa considerado.

Quanto à execução orçamentária, um dos objetivos da elaboração do OCA, partindo-se do valor inicial orçado e confrontado com o final liquidado e com o empenhado, este último indicador adicionado em nossa metodologia, tivemos que, em 2022, os percentuais para o OCA foram de 98% - base despesas liquidadas e de 120% despesas empenhadas. Para o OPI, 102% para liquidadas e 124% para empenhadas. Confrontando-se com o padrão geral de execução do orçamento municipal de 98% para despesas empenhadas e liquidadas, tem-se desempenho acima dos gastos com crianças e adolescentes e particularmente daqueles ligados à primeira infância.

3.1 Mapa das ações

No próximo quadro trazemos o mapa com o número de ações orçamentárias de 2022 pelas funções descritas anteriormente, considerando-se a classificação de exclusividade (EX) e não exclusividade (NEX) para o público-alvo do OCA – 0 a 18 anos incompletos – e do OPI – 0 a 6 anos. Ainda complementamos os dados com a inclusão das emendas parlamentares.

Cabe ressalva que uma ação pode conter diversas linhas orçamentárias (ocasionada por diferentes tipos de despesas, de fontes de financiamento, diferentes órgãos envolvidos em sua execução etc.). Entretanto, contamos uma única vez a ação, e essa contagem é mostrada a seguir.

Outra observação é que toda ação do OPI é também do OCA, porém nem toda ação do orçamento criança e adolescente aplicável à primeira infância, dadas as abrangências das faixas etárias, a exemplo das atividades voltadas aos adolescentes.

De um total de 337 ações (projeto/atividade no orçamento), o mapeamento chegou 79 exclusivas para crianças e adolescentes, sendo 25 delas para primeira infância, destacando-se as ações da função 12 - Educação.

Quadro 18. Mapa das ações OCA e OPI 2022.

EIXO	FUNÇÃO	PÚBLICO-ALVO	NÚMERO DE AÇÕES			NÚMERO DE AÇÕES (INCLUÍDAS EMENDAS)		
			EX	NEX	TOTAL	EX	NEX	TOTAL

PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO	08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	OCA	5	18	23	10	19	29
		OPI	0	22	22	0	28	28
	14 - DIREITOS DA CIDADANIA	OCA	1	27	28	1	32	33
		OPI	0	24	24	0	27	27
PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS	10 - SAÚDE	OCA	0	36	36	1	60	61
		OPI	0	36	36	0	61	61
	15 - URBANISMO	OCA	1	45	46	5	95	100
		OPI	0	45	45	1	94	95
	16 - HABITAÇÃO	OCA	0	11	11	0	12	12
		OPI	0	11	11	0	12	12
	17 - SANEAMENTO	OCA	0	18	18	0	18	18
		OPI	0	18	18	0	18	18
	18 - GESTÃO AMBIENTAL	OCA	0	18	18	1	21	22
		OPI	0	18	18	0	22	22
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	12 - EDUCAÇÃO	OCA	67	11	78	81	11	92
		OPI	23	33	56	28	35	63
	13 - CULTURA	OCA	5	65	70	7	73	80
		OPI	2	53	55	3	58	61
	27 - DESPORTO E LAZER	OCA	0	9	9	1	16	17
		OPI	0	7	7	0	14	14
TOTAL DE AÇÕES/TOTAL DE AÇÕES INCLUÍDAS EMENDAS		OCA	79	258	337	107	357	464
		OPI	25	267	292	32	369	401

Fonte: Elaboração própria.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos o 5º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 4º Orçamento Primeira Infância (OPI), referentes ao exercício de 2022, e sempre recordamos que os principais objetivos da elaboração são: (i) favorecer o planejamento orçamentário; (ii) fortalecer o controle social; (iii) fomentar a transparência ativa; (iv) subsidiar a elaboração de relatórios comparativos; e (v) auxiliar o aprimoramento de políticas, programas e projetos municipais voltados ao público entre 0 e 6 anos (OPI) e entre 0 e 18 anos incompletos (OCA). Além disso, há externalidades positivas como o ganho de informação e de conhecimento sobre as políticas públicas municipais dedicadas aos públicos-alvo.

Acreditamos que, embora sempre passíveis de aperfeiçoamentos metodológicos - como a padronização dos índices em escalas, nosso objetivo para as próximas versões, tais orçamentos temáticos representam ferramentas importantes em direção ao alcance desses propósitos.

No sentido de aperfeiçoamento, o banco de dados (BD) em excel 2022 passou por uma reformatação para tornar cada vez mais automático os próximos Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e Orçamento Primeira Infância (OPI). Outro ponto de aperfeiçoamento da nova versão, foi a aproximação com a Política Municipal de Linguagem Simples, especialmente a diminuição de utilização de siglas no banco de dados.

Frequentemente alertamos, que embora um dos objetivos do OCA e do OPI seja o controle social do orçamento, permitindo verificar, dessa forma, se determinada ação foi executada (nível de execução pelos valores anuais liquidados), sempre ponderamos algumas ressalvas necessárias para compreensão da dinâmica orçamentária.

Isso porque, se um nível baixo na execução orçamentária pode significar, por um lado, que tal ação realmente não foi efetuada no ano, também pode revelar, de outros, que ela se mostrou incongruente com os objetivos vivenciados, ou que o projeto e sua consequente entrega tenham atrasado ou ainda que o valor planejado na LOA foi eventualmente superestimado ou redimensionado por situações conjunturais. Neste último caso, teria havido a entrega da ação, porém com menos recursos em relação ao que se planejou inicialmente, situação não captada pelo nível de execução orçamentária, medida pelos valores liquidados (frente aos valores orçados na LOA) e tipicamente associada às questões de planejamento situacional.

Para as próximas edições, esperamos conseguir revisar e padronizar em escalas os índices de exclusividade e de não-exclusividade das ações selecionadas de cada função junto às secretarias gestoras, reforçando a identidade intersetorial da iniciativa. O intento é pactuar escala padrão, como por exemplo 0 (0%), 0,2 (20%), 0,4 (40%), 0,6 (60%), 0,8 (80%) e 1 (100%) a ser aplicada em todas as funções. Entendemos que o escalonamento ainda poderá facilitar outra melhoria futura, qual seja, a inclusão no Sistema de Orçamento e Finanças - SOF da PMSP.

Também avaliamos que como por haver uma série 2018-2022, com a identificação de padrões orçamentários semelhantes, deixa-se espaço para elaboração de instrumentos comparativos dos dados em série histórica, e criação de painel para sintetizar e melhorar a visualização.

Por fim, pretendemos que a continuidade na elaboração desses orçamentos temáticos seja útil e contribua, de fato, para a gestão e planejamento das ações públicas relacionadas às crianças e aos adolescentes do Município de São Paulo.

Equipe Responsável

Elaboração

Elizete Regina Nicolini

(enicolini@prefeitura.sp.gov.br)

Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC)

Nara Lis Pimentel Gomes

(nara.gomes@sme.prefeitura.sp.gov.br)

Residente em Gestão Pública

Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC)

Revisão Técnica

Cecília Scifoni Bascchera

(cbascchera@prefeitura.sp.gov.br)

Coordenação de Políticas para Criança e Adolescente (CPCA/SMDHC)

Gabriel Brollo Fortes

(gbfortes@prefeitura.sp.gov.br)

Residente em Gestão Pública

Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC)

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. **Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/19296/file/medicao-gasto-social-primeira-infancia-2021.pdf>. Acesso em 10.11.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em 10.11.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de jul. de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em 10.11.2023.

BRASIL. **Lei nº 8.090, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8090.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.090%2C%20DE%2013%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201990.&text=Alterar%20a%20estrutura%20b%C3%A1sica%20da,Rep%C3%ABlica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 10.11.2023.

BRASIL. **Manual técnico de orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>. Acesso em 10.11.2023.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria Ministerial 42 de 140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em 10.11.2023.

CAMPOS, L.; MORIYA, M. **Nota Técnica Orçamento da Criança e do Adolescente na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 10.11.2023.

SILVA, E. R. A. da; et. at. **Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A)** - Descrição Metodológica. IPEA, Brasília, Nota Técnica nº 101, p. 5-29, maio de 2022. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/20246/file/gasto-social-com-criancas-e-adolescentes_nota-tecnica.pdf. Acesso em 10.11.2023.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2017-2021**. São Paulo: Acert Gráfica, 2017-a.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **De Olho no Orçamento Criança**. 2ª edição. São Paulo: Hawaii Gráfica & Editora, 2017-b.

FUNDAÇÃO SEADE. **Perfil dos Municípios Paulistas**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://perfil.seade.gov.br/>. Acesso em 10.11.2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 10.11.2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Cidade). **Decreto nº 60.472, de 20 de agosto de 2021**. Transfere a Coordenadoria de Defesa do Consumidor – PROCON da Secretaria Municipal de Justiça para Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, bem como reorganiza parcialmente as Secretarias Municipais que especifica. 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60472-de-20-de-agosto-de-2021>. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Decreto nº 58.514, de 14 de novembro de 2018**. Aprova e institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo. 2018-b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58514-de-14-de-novembro-de-2018#:~:text=O%20Plano%20Municipal%20pela%20Primeira%20Inf%C3%A2ncia%20estabelece%20as%20bases%20que,de%20eixos%20estrat%C3%A9gicos%20e%20metas>. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei nº 17.316, de 6 de março de 2020**. Institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta. 2020. Política Municipal de Linguagem Simples. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17316-de-6-de-marco-de-2020>. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei nº 16.817, de 2 de fevereiro de 2018**. Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação, autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e dá outras providências. 2018-a. Disponível em: [https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16817-de-2-de-fevereiro-de-2018#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20novo%20texto%20do,Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20\(Agenda%202030\)](https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16817-de-2-de-fevereiro-de-2018#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20novo%20texto%20do,Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20(Agenda%202030)). Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei nº 16.710, de 11 de outubro de 2017**. Dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância. 2017. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16710-de-11-de-outubro-de-2017>. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo de 2018**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019. Disponível em < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/ORCAMENTO/Sobre%20o%20OCA%202018.pdf. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo de 2019**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/Sobre_o_OCA_e_OPI_2019.pdf. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e do Orçamento Primeira Infância (OPI) do Município de São Paulo de 2020**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/ORCAMENTO/Sobre_o_OCA_e_OPI_20201_Minuta.pdf. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal da Fazenda. **Glossário**. 2023. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/glossario.pdf>. Acesso em 10.11.2023.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal da Fazenda. **Prestação de Contas Públicas - Orçamento**. 2023. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em 10.11.2023.

SENADO FEDERAL. **Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal**. Disponível em:
https://www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario?_gl=1*r7plg7*_ga*MTU5Nzk4MjMzNC4xNjk4Nzc3ODMy*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5OTYxNDc4MS4yLjAuMTY5OTYxNDc4MS4wLjAuMA. Acesso em 10.11.2023.