

# **SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E O DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA (OPI) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2021<sup>1</sup>**

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

### **1.1 Introdução**

Este 4º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 3º Orçamento Primeira Infância (OPI), referentes ao exercício de 2021, replicaram a metodologia utilizada desde a versão de 2019, aproximando-se mais da realidade do Município e das diretrizes do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI/São Paulo).

Apesar de superados os momentos mais críticos da pandemia covid-19, ocorrendo, em 2021, as medidas para a retomada das atividades presenciais, antecipa-se que a execução orçamentária anual ainda refletiu parte do contexto pandêmico, considerando o foco e os esforços para a vacinação, a reabertura gradual dos serviços municipais e a continuidade de ações emergenciais de segurança alimentar no contexto de vulnerabilidades <sup>2</sup>.

Os orçamentos OCA e OPI foram elaborados a partir do segundo semestre de 2022, e a interlocução com as Secretarias (gestoras das ações que compõem os orçamentos) ainda foi afetada, inviabilizando avanços metodológicos mais significativos.

Apesar disso, novamente priorizamos a continuidade da iniciativa e ajustamos nossos procedimentos para concluir o trabalho, replicando, readequando e aprimorando a metodologia, reforçando a etapa de pesquisa e dentro das possibilidades de tempo e de apropriação de conhecimentos dos (as) envolvidos (as) na elaboração.

Também a conclusão tardia desta versão 2021, somente no início de 2023, deve-se a diversos motivos, os quais gostaríamos de registrar, e vão desde a necessidade de disseminar os conhecimentos metodológicos sobre o OCA e o OPI a outros (as) agentes públicos da SMDHC, passando por mudanças de gestão e, até mesmo, a necessidade de alocação de equipes para outras ações de igual relevância. Por outro lado, isso permitiu outros olhares para formatos em que a transparência e o registro de informações pudessem alcançar direta

---

<sup>1</sup>Nossos agradecimentos às pessoas que nos auxiliaram na construção do orçamento 2021.

<sup>2</sup>Vide Decreto Municipal nº 59.283/2021, Decreto Municipal nº 59.291/2021, Decreto Estadual nº 64.881/2021 e atualizações.

ou indiretamente os públicos-alvo interessados, que não tenham tanta afinidade com o orçamento público. Com isso, metodologias podem ser acuradas e desenvolvidas para outros orçamentos temáticos, inclusive por iniciativa da própria sociedade civil.

Sempre recordamos que 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 Abrinq<sup>3(OBJ)</sup>, 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 Brasil (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).

Também os municípios, quando iniciam a elaboração dos seus OCA's, adotam aperfeiçoamentos na metodologia, buscando integrá-las às suas necessidades e aos seus desafios de gestão pública, como é o nosso caso aqui em São Paulo, desde 2018.

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 incompletos<sup>4</sup>), constituindo uma ferramenta para a promoção e a defesa dos direitos desse público na medida em que oferece diagnóstico real dos gastos públicos, proporcionando argumentos consistentes para a avaliação e o enfrentamento dos problemas sociais em cada município (ADAPTADO DE 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, destinados aos públicos-alvo.

Tendo em vista o contexto nacional<sup>5</sup> e municipal<sup>6</sup> de valorização às políticas de primeira infância, contemplamos de modo específico, as ações direcionadas a esse público,

---

<sup>3</sup>A 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Sob o aspecto normativo, tem-se a Lei Federal nº 13.257/2016, conhecida como “Marco Legal da Primeira Infância”, que “(...) estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) (...)”. (BRASIL, 2016).

<sup>6</sup> Destacam-se, ainda em termos normativos, a Lei Municipal nº 16.710/2017, que “dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São

que abrange bebês e crianças de 0 a 6 anos. Considerando que o OCA contempla o público de 0 a 18 anos incompletos, utilizamos o conceito dessa faixa etária (0 a 6 anos) estar contida nele, aplicando proporcionalidades e exclusões para elaborar o Orçamento Primeira Infância (OPI).

Vale notar que parte desse empenho também visa cumprir a diretriz estabelecida pela Lei Municipal nº 16.710/2017, que, em seu artigo 19, determina 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).

Em vista disso, as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e da Secretaria da Fazenda (SF) se dedicaram, desde 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, quais sejam: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

O resultado referente a 2021 está disponibilizado no banco de dados (BD) (formato excel), organizado pelas funções orçamentárias. Teve como objetivo trazer uma versão facilitada ao cidadão, com uma apresentação mais didática e visual para quem não tem familiaridade com o orçamento público. Isso foi possível por meio de cores, em que o OCA é identificado com a cor laranja e o OPI identificado com a cor azul, além de 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).

Nos próximos itens, sintetizamos os principais passos metodológicos na condução do 4º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 3º Orçamento Primeira Infância (OPI) do Município de São Paulo (PMSP).

---

Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância (...)” (SÃO PAULO, 2017), bem como o Decreto Municipal nº 58.514/2018, responsável por “aprovar e instituir o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030” (SÃO PAULO, 2018-b). Importante ressaltar, também, a entrada do tema na revisão do Programa de Metas 2019-2021, inserido como objetivo estratégico de número 14, qual seja, “reduzir a vulnerabilidade na primeira infância”. (SÃO PAULO, 2019).

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

**Quadro 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS's relacionados ao OCA e OPI**

Número	ODS	Descrição	Função OCA e OPI
1	Erradicação da Pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	04 - ADMINISTRAÇÃO
			10 - SAÚDE
			12 - EDUCAÇÃO
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
			16 - HABITAÇÃO
2	Fome Zero e Agricultura Sustentável	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	04 - ADMINISTRAÇÃO
			10 - SAÚDE
			12 - EDUCAÇÃO
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
			15 - URBANISMO
			16 - HABITAÇÃO
			18 - GESTÃO AMBIENTAL
3	Saúde e Bem Estar	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	04 - ADMINISTRAÇÃO
			10 - SAÚDE
			12 - EDUCAÇÃO
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
			15 - URBANISMO
			16 - HABITAÇÃO
			18 - GESTÃO AMBIENTAL
4	Educação de Qualidade	Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	04 - ADMINISTRAÇÃO
			10 - SAÚDE
			12 - EDUCAÇÃO
			13 - CULTURA
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
5	Igualdade de Gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
6	Água Potável e Saneamento	Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos	10 - SAÚDE
			12 - EDUCAÇÃO

			15 - URBANISMO
			16 - HABITAÇÃO
			17 - SANEAMENTO
			18 - GESTÃO AMBIENTAL
8	Trabalho Decente e Crescimento Econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos	08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
10	Redução das Desigualdades	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles	04 - ADMINISTRAÇÃO
			08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL
			10 - SAÚDE
			12 - EDUCAÇÃO
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
			16 - HABITAÇÃO
11	Cidades e Comunidades Sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL
			13 - CULTURA
			14 - DIREITOS DA CIDADANIA
			15 - URBANISMO
			16 - HABITAÇÃO
			17 - SANEAMENTO
			18 - GESTÃO AMBIENTAL
			27 - DESPORTO E LAZER
13	Ação Contra a Mudança Global do Clima	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos	15 - URBANISMO
			18 - GESTÃO AMBIENTAL
15	Vida Terrestre	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda	18 - GESTÃO AMBIENTAL
16	Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	14 - DIREITOS DA CIDADANIA
17	Parcerias e Meios de Implementação	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	18 - GESTÃO AMBIENTAL

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

Cumpra ainda dizer que a Agenda 2030 possui relevância para Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), tendo sido introduzida ao ordenamento jurídico municipal pela Lei Municipal nº 16.817/2018, que, em seu art. 1º, dispõe:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela

República Federativa do Brasil, que tem por objetivo fomentar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem ser implementados por todos os países do mundo até o ano de 2030 para orientar políticas públicas para segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, redução das desigualdades e erradicação da pobreza, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos ecossistemas, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação (SÃO PAULO, 2018-a).

## 2. ETAPAS METODOLÓGICAS

### 2.1 Como foi a elaboração do OCA e do OPI?

Para além das funções e subfunções orçamentárias, listadas no Quadro 2 a seguir, procedemos à seleção direta das ações<sup>7</sup> 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 ao público-alvo.

Nesta quarta versão, referente a 2021, mantivemos as funções e os cruzamentos de subfunções do OCA e OPI de 2019, como também pode ser visto no Quadro 2.

Ainda foram excluídas aquelas ações que não integram o OCA por determinação metodológica – iluminação pública, transporte público e trânsito são algumas delas<sup>8</sup>. Únicas exceções, foram os telecentros de informática e os equipamentos de proteção jurídico social<sup>9</sup>, que embora figurem no rol de ações a serem excluídas, entendemos como importantes para desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, mantendo-os, sobretudo, no OCA do Município de São Paulo.

---

<sup>7</sup> Chamamos de Ação o que é qualificado como Projetos e Atividades no orçamento público.

<sup>8</sup> Somam-se a lista de exclusões, as ações ligadas à guarda municipal e mirim; telecentros de informática; 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.

<sup>9</sup> A ação 6242 - MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO JURÍDICO SOCIAL contempla os NPIs que atuam nos CREAS realizando o atendimento a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, logo, tem impacto sobre o público alvo do OCA, como informado pela SMADS.

Complementando a metodologia original, permaneceram as adaptações indicadas, desde 2018, pelas Secretarias parceiras<sup>10</sup> 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 de cada ação. Nesta edição, mantivemos os valores empenhados como outro parâmetro para avaliar a execução orçamentária anual. Ele foi adotado em 2020, devido às incertezas em relação à covid-19.

## 2.2 O que compõe o OCA e o OPI?

### 2.2.1 Detalhando as funções e as subfunções

A metodologia do OCA e do OPI de 2021 manteve a seleção de ações das seguintes funções e subfunções do orçamento público:

**Quadro 2. Funções e subfunções do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)**

<b>EIXO - PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO ODS: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11 e 16</b>			
<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>
<b>8 - Assistência Social</b>	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	<b>14 - Direitos da Cidadania</b>	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		
<b>EIXO - PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS ODS: 2,3,6, 11 e 13</b>			
<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>
<b>10 - Saúde</b>	301 - Atenção Básica		451 - Infraestrutura Urbana

<sup>10</sup> 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.

	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	<b>15 - Urbanismo (*)</b>	452 - Serviços Urbanos
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico	<b>16 - Habitação</b>	451 - Infraestrutura Urbana
	304 - Vigilância Sanitária		482 - Habitação Urbana
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência	<b>17 - Saneamento</b>	451 - Infraestrutura Urbana
	122 - Administração Geral		512 - Saneamento Básico Urbano
	126 - Tecnologia da Informação	<b>18 - Gestão Ambiental (*)</b>	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	128 - Formação de Recursos Humanos		
	131 - Comunicação Social		
<b>EIXO - EDUCAÇÃO DE QUALIDADE ODS: 4 e 11</b>			
<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>
<b>12- Educação</b>	361 - Ensino Fundamental	<b>13 - Cultura</b>	392 - Difusão Cultural
	362 - Ensino Médio		695 - Turismo (***)
	363 - Ensino Profissional	<b>27 - Desporto e Lazer</b>	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		
<b>EIXO - TRANSVERSAL PRIMEIRA INFÂNCIA ODS: 1 ,2 ,3 ,4 e 10</b>			
<b>04 - Administração (*)</b>	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente		
<p>(*) Novas funções no OCA e OPI 2019.</p> <p>(**) 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.</p> <p>(***) Incluída pela realização de eventos municipais.</p> <p>(****) Registra-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".</p>			

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

Observa-se que os 3 Eixos: 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. Já o Eixo – Transversal Primeira Infância é nossa adaptação.

### 2.3 Mapeando as ações exclusivas e as ações não-exclusivas

O OCA divide as ações em dois tipos: (1) “exclusivas” (EX), voltadas integralmente às crianças e aos adolescentes e (2) “não-exclusivas” (NEX), direcionadas à toda população, inclusive ao público-avo, de até 18 anos incompletos.

Para as ações “não-exclusivas (NEX)” adota-se um índice mínimo, variável para cada município, que corresponde à proporção entre os habitantes com até 18 anos incompletos e a população total. Tal índice é aplicado aos valores do orçamento aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e aos valores apurados durante a execução das despesas (empenho e liquidação) selecionadas pelo OCA.

**Quadro 3. Orçamento Criança e Adolescente (OCA)**

Tipologia	Sigla	Descrição
1	<b>EX</b> / Exclusiva	Ação integralmente voltada para crianças e adolescentes, com idades de 0 até 18 anos incompletos
2	<b>NEX</b> / Não- exclusiva	Ação que contemple públicos para além de crianças e adolescentes
3	<b>NINC</b> / Não-incluída	Ação que não foi incluída no mapeamento

Fonte: elaboração própria (2022).

**Quadro 4. Orçamento Primeira Infância (OPI)**

Tipologia	Sigla	Descrição
1	<b>EX</b> / Exclusiva	Ação integralmente voltada para crianças, com idades de 0 até 6 anos
2	<b>NEX</b> / Não-exclusiva	Ação que contemple públicos para além de crianças da primeira infância
3	<b>NINC</b> / Não-incluída	Ação que não foram incluídas no mapeamento

Fonte: elaboração própria (2022).

No quadro abaixo, indicam-se as informações utilizadas no índice criança e adolescente do OCA/SP:

**Quadro 5. Índice Geral de Não-Exclusividade (NEX) do OCA.**

População criança e adolescente (A)	2.722.664
População do município de São Paulo (B)	11.811.516
Índice NEX (A/B)	0,23

Fonte: Fundação SEADE (projeção populacional 2019).

A discriminação das ações exclusivas (EX) e não-exclusivas (NEX) é de extrema importância para a consolidação do OCA, pois a proporcionalidade contribui para refinar os valores gastos pelo município com crianças e adolescentes.

Aplicando-se a mesma lógica para o Orçamento Primeira Infância (OPI), utilizamos como índice NEX:

**Quadro 6. Índice Geral de Não-Exclusividade (NEX) do OPI.**

População 0-6 anos (A)	1.102.015
População total (B)	11.811.516
Índice NEX (A/B) (%)	0,09

Fonte: Fundação SEADE (2019)<sup>11</sup>.

Por fim, um outro grupo de ações - além das exclusivas (EX) e não-exclusivas (NEX) - são identificadas como “não incluídas” (NINC) em nossa metodologia. São as ações, pertencentes às funções e às subfunções, que não foram incluídas no mapeamento por não serem relacionadas aos públicos-alvo ou que se enquadram nas situações de exclusão discriminadas nos itens (1) e (4) do tópico 2.1.

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

### **2.3.1 Função - 04 Administração**

Trata-se de função, de subfunção para ação exclusiva, incorporada ao OCA e ao OPI a partir de 2019. A ação desta função é executada pela Secretaria de Governo Municipal (SGM) e tem caráter transversal. Inserimos no campo Eixo da base de dados do OCA e do OPI, essa caracterização transversal, referenciando à primeira infância.

### **2.3.2 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 o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), órgão colegiado e paritário, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD) – gerido por aquele conselho de direitos.

Mantivemos os índices propostos pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), desde 2018, centrada na análise dos índices

---

<sup>11</sup>Continuamos a utilizar os dados populacionais estimados em 2019, customizados para as faixas etárias do OCA e OPI, extraídos da Fundação SEADE (<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>). Entretanto, está no radar uma revisão populacional tão logo o novo censo for publicado.

de exclusividade de suas ações do OCA nos dados quantitativos (físicos). Assim, graduou-se a não exclusividade em (i) 0,23; (ii) 0,3; (iii) 0,5; (iv) 0,65; (v) 0,85; e (vi) 1 (100% exclusivos). 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).

Para o OPI aplicamos a proporcionalidade 9/23 nos índices do OPI analisados pela SMADS, o que resultou em: (i) 0,09; (ii) 0,12; (iii) 0,20; (iv) 0,25; (v) 0,4; e (vi) 1 (100% exclusivo).

Tal simplificação também se aplicou aos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), ou seja, 1 (100% exclusiva) para a população de 0 a 18 incompletos e 0,40 (40%) para a faixa entre 0 e 6 anos.

### **2.3.3 Função - 14 Direitos da Cidadania**

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve, em 2021, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Constam, ainda, ações relacionadas à subfunção Assistência ao Portador de Deficiência<sup>12</sup>, sob responsabilidade Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED).

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 orçamentos de algumas coordenações finalísticas que não apresentaram nenhuma ação voltada a tal público.

Outra adequação que se faz é considerar a ação Administração da Unidade (2100) (subfunção 122 - Administração Geral) da SMDHC. Isso ocorre por causa da gestão administrativa dos Conselhos Tutelares, referente a 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).

Pesaram ainda para considerar a Administração da Unidade, as ações emergenciais de segurança alimentar executadas pela SMDHC nela orçadas até então, tal como o Cidade Solidária, com impacto para crianças e adolescentes e suas famílias.

---

<sup>12</sup>Registra-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".

### **2.3.4 Função - 10 Saúde**

Optamos por manter os índices de não exclusividade (NEX) das versões anteriores<sup>13</sup>. Assim, adotamos o índice padrão de 0,23 (23%) – baseado na população alvo de 0 a 18 anos incompletos, e o índice superior de 0,12 (12%) (NEX padrão OPI de 0,09 – 9%) para o OPI. O índice maior à primeira infância ocorre em resposta às ações de saúde pública municipais dedicadas a esse público, quais sejam: atenção à maternidade, pré-natal, parto, exames de triagem neonatal e puerpério.

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.

### **2.3.5 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.

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: tapa buracos,

---

<sup>13</sup> 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.

pavimentação, iluminação geral, viários, pontes, passagem de nível, reformas de subprefeituras.

### **2.3.6 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.

### **2.3.7 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.

### **2.3.8 Função 18 - Gestão Ambiental**

Na função 18 – Gestão Ambiental, a Secretaria 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.

### **2.3.9 Função - 12 Educação<sup>14</sup>**

Mantivemos a metodologia elaborada para a primeira versão do OCA e do piloto da Primeira Infância pela Secretaria Municipal de Educação (SME).

---

<sup>14</sup> 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 pela revisão deste relatório apenas incorporou a ele pequenas sugestões no intuito de garantir padronização ao restante do texto.

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.

Reproduzimos a seguir a formalização dos critérios adotados e os pontos de nossa atualização para o exercício de 2021.

### ***2.3.9.1. 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 EMEFMs<sup>15</sup>) foram consideradas exclusivas, ainda que em muitas delas também haja a oferta da EJA.

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

---

<sup>15</sup> Siglas para Escola Municipal de Ensino Fundamental e Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

manual do OCA<sup>16</sup>, ainda que a proporção de estudantes com 18 anos ou mais seja próxima de 22%. As despesas com educação superior (UniCEU<sup>17</sup>), por sua vez, foram desconsideradas, também seguindo as orientações do material.

Na educação de jovens e adultos, foi utilizado o rateio de 22%<sup>18</sup>, 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 58%, sendo essa proporção considerada integralmente como voltada a crianças e adolescentes.

O quadro a seguir apresenta a síntese dos critérios adotados:

**Quadro 7. Critérios de classificação - OCA Educação.**

<b>Tipo de despesa</b>	<b>Classificação</b>	<b>Exemplos</b>
Despesas gerais da Rede Municipal de Ensino	Exclusivas (100%), ainda que uma pequena parte beneficie estudantes com dezoito anos ou mais	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alimentação Escolar</li> <li>● Uniforme e material escolar</li> <li>● Formação de profissionais</li> <li>● Ações e materiais de uso pedagógico</li> <li>● Administração da SME</li> <li>● Infraestrutura para escolas</li> </ul>
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 (58%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manutenção dos CEUs</li> <li>● Eventos esportivos e culturais nos CEUs</li> <li>● Construção de CEUs</li> </ul>

<sup>16</sup> “De Olho no Orçamento Criança”, Fundação Abrinq, julho/2017

<sup>17</sup> Sigla para Universidade nos Centros Educacionais Unificados.

<sup>18</sup> Para a padronização do OCA, itens próximos ao índice geral foram aproximados a 0,23.

Despesas diretas com a educação de jovens e adultos	Não-Exclusivas, na proporção aproximada de matrículas de adolescentes na EJA (20%) <sup>19</sup> ,	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manutenção do CMCT</li> <li>● ProJovem Urbano</li> <li>● Operação e manutenção dos CIEJAs e CMCT</li> </ul>
Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não consideradas no OCA (0%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alfabetização de jovens e adultos</li> <li>● Ensino Superior - UniCEU</li> </ul>

Fonte: CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

### **2.3.9.2 Critérios utilizados para a classificação de despesas para a primeira infância**

Para a maior parte das despesas da Secretaria Municipal de Educação (SME), utilizou-se a proporção de 58% 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 2021<sup>20</sup>. Além disso, embora parte das crianças matriculadas no 1º ano do Ensino 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 infância<sup>21</sup> ou por desconsiderá-la para essa finalidade<sup>22</sup>.

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 58% 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 22,7% ou, arredondando-se, 23%.

<sup>19</sup> Idem a 18.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Inserem-se, aqui, despesas relativas ao Leve-Leite e à manutenção de escolas de Educação Infantil.

<sup>22</sup> 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.

**Quadro 8. Critérios de classificação - OPI Educação.**

<b>Tipo de despesa</b>	<b>Critério</b>	<b>Exemplos</b>
Despesas voltadas exclusivamente para a educação infantil	Exclusivas (100%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Leve-Leite</li> <li>● Construção, operação e manutenção de escolas de educação infantil</li> </ul>
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 (58%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alimentação Escolar</li> <li>● Uniforme e material escolar</li> <li>● Formação de profissionais</li> <li>● Ações e materiais de uso pedagógico</li> <li>● Administração da SME</li> <li>● Infraestrutura para escolas</li> </ul>
Despesas relativas aos CEUs	Não-Exclusiva, na proporção de crianças na Primeira Infância aplicada à proporção considerada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (23%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manutenção dos CEUs</li> <li>● Eventos esportivos e culturais nos CEUs</li> <li>● Construção de CEUs</li> <li>● Piá/Vocacional – atualmente na Função 13 – Cultura.</li> </ul>
Despesas voltadas a etapas e modalidades da educação básica que não a educação infantil	Não consideradas (incluídas) no orçamento da Primeira Infância (0%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Educação integral</li> <li>● Manutenção de escolas de ensino fundamental e EJA</li> <li>● Alfabetização na idade certa</li> <li>● Avaliações externas</li> <li>● Parcerias da educação especial</li> </ul>
Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não consideradas (incluídas) no orçamento da Primeira Infância (0%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alfabetização de jovens e adultos</li> <li>● Ensino Superior - UniCEU</li> </ul>

Fonte: CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

### **2.3.10 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:

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 (100%). No primeiro caso, adotamos a proporcionalidade para a Primeira Infância (9/23). Por sua vez, quanto ao Programa Piá, a proporcionalidade para a Primeira Infância seguiu a lógica proposta pela SME, órgão que até 2017 também orçava essa ação. Dessa forma, optou-se pelo índice NEX de 0,23 (23%).

Não-Exclusivas (NEX), com índices acima do padrão geral: 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 (35%) para a população de 0 a 18 anos incompletos e o proporcional, 0,14 (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. Válido mencionar que, as bibliotecas públicas começaram a reabrir a partir de abril de 2021, ainda no reflexo do contexto posterior às primeiras ondas da pandemia covid-19.

Considerando-se a idade do público atendido pelas atividades de formação da Escola de Dança de São Paulo (Edasp) e da Escola de Música, a partir de 7/8 anos até 16 anos na primeira e a partir 8/9 anos 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 (85%), seguindo a lógica dos equipamentos de convivência intergeracional da função – 08. Por extrapolar o limite etário, a ação não foi incluída no OPI.

Não-exclusivas (NEX) com índices gerais: mantivemos os índices de 0,23 (23%) para a população de 0 a 18 anos incompletos e de 0,09 (9%) 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 gerais.

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.

### **2.3.11 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.

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

### **2.3.12 Mapa das ações de 2021**

No próximo quadro trazemos o mapa com o número de ações orçamentárias de 2021 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 elementos de despesas ou 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.

**Quadro 9. Mapa das ações OCA e OPI 2021.**

EIXO	FUNÇÃO	PÚBLICO-ALVO	NÚMERO DE AÇÕES			NÚMERO DE AÇÕES (INCLUÍDAS EMENDAS)		
			EX	NEX	TOTAL	EX	NEX	TOTAL
TRANVESRSAL - PI	04 - ADMINISTRAÇÃO	OCA	1	0	1	1	0	1
		OPI	1	0	1	1	0	1
PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO	08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	OCA	8	19	27	9	20	29
		OPI	1	22	23	1	24	25
	14 - DIREITOS DA CIDADANIA	OCA	20	1	21	1	22	23
		OPI	16	0	16	0	18	18
PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS	10 - SAÚDE	OCA	1	47	48	1	72	73
		OPI	1	47	48	1	72	73
	15 - URBANISMO	OCA	2	41	43	4	131	135
		OPI	43	0	43	0	127	127
	16 - HABITAÇÃO	OCA	0	9	9	0	14	14
		OPI	0	9	9	0	14	14
	17 - SANEAMENTO	OCA	0	56	56	0	58	58

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE		OPI	0	56	56	0	58	58
	18 - GESTÃO AMBIENTAL	OCA	0	13	13	0	13	13
		OPI	0	13	13	0	13	13
	12 - EDUCAÇÃO	OCA	58	19	77	63	21	84
		OPI	22	33	55	25	33	58
	13 - CULTURA	OCA	2	45	47	2	49	51
		OPI	0	41	41	0	42	42
	27 - DESPORTO E LAZER	OCA	0	8	8	0	25	25
		OPI	0	7	7	0	19	19
	<b>TOTAL DE AÇÕES/TOTAL DE AÇÕES INCLUÍDAS EMENDAS</b>		<b>OCA</b>	<b>92</b>	<b>258</b>	<b>350</b>	<b>81</b>	<b>425</b>
		<b>OPI</b>	<b>84</b>	<b>228</b>	<b>312</b>	<b>28</b>	<b>420</b>	<b>448</b>

Fonte: elaboração própria (2022).

### 3. COMO LER O OCA e OPI?

O banco de dados (BD), organizado por funções, de onde se extraem os valores orçamentários proporcionais do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e do Orçamento Primeira Infância (OPI), disponibilizado em formato excel, e nesta versão com mais informações, numa tentativa de facilitar a leitura, é composto pelos seguintes campos:

**Quadro 10. Campos do BD OCA e OPI**

Campos	Definição
<b>Eixo</b>	Dado pela metodologia. São três: Proteção em Situações de Risco, Promoção de Vidas Saudáveis e Educação de Qualidade. Completa-se com a indicação dos ODS's relacionados.
<b>ODS   Objetivos de Desenvolvimento Sustentável</b>	Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030. (ONU, BRASIL)
<b>Função</b>	Maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. (MPOG, 1999)
<b>Subfunção</b>	Representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. (MPOG, 1999)
<b>Programa</b>	Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. (MPOG, 1999)
<b>Ação</b>	Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. (MPOG, 1999)
	Conjunto de dígitos utilizados para individualizar órgãos, instituições, classificações, fontes de recursos, etc. (MPOG, 1999)
<b>Iniciativa</b>	Classifica a ação segundo seu proponente (Executivo ou Emenda)
<b>Órgão</b>	Unidade/s que pode orçar e/ou participa da ação.

<b>Orçamento (LOA)</b>	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.
<b>Empenhado</b>	Traz o valor empenhado para a ação durante o ano.
<b>Liquidado</b>	Traz o valor liquidado para a ação durante o ano
<b>Tipo OCA</b>	Classificação da ação quanto à sua exclusividade: EX   Ação Exclusiva; NEX   Ação Não Exclusiva; NINC   Ações Não Incluídas
<b>Índice OCA</b>	Número que espelha a exclusividade (ou não da ação). EX   Valor: 1,0 NEX   Valor: Variável NINC   Valor: 0,0
<b>Orçamento LOA_OCA (a)</b>	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. É o valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OCA. (a) = Orçamento (LOA) x Índice OCA
<b>Empenhado_OCA (b)</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
<b>Liquidado_OCA (c)</b>	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
<b>Percentual de Execução - Liquidação (c)/(a)</b>	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.
<b>Percentual de Execução - Empenho (b)/(a)</b>	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.
<b>Tipo OPI</b>	Classificação da ação quanto à sua exclusividade : EX   Ação Exclusiva; NEX   Ação Não Exclusiva; NINC   Ações Não Incluídas
<b>Índice OPI</b>	Número que espelha a exclusividade (ou não da ação). EX   Valor: 1,0 NEX   Valor: Variável NINC   Valor: 0,0
<b>Orçamento LOA_OPI (a)</b>	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
<b>Empenhado_OPI (b)</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
<b>Liquidado_OPI (c)</b>	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
<b>Percentual de Execução - Liquidação (c)/(a)</b>	(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.

**Percentual de Execução -  
Empenho (b)/(a)**

(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)

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 seu consequente pagamento tenham atrasado ou ainda que o valor planejado na LOA foi eventualmente superestimado ou redimensionado por situações conjunturais. Nestes últimos casos, 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 ponderar, em parte, tais ressalvas, e também trazer a realidade atípica dos últimos anos, devido à covid-19, espelhado na execução orçamentária, incorporamos, como já mencionado, o nível de execução das ações pelos valores empenhados em 2021.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Vislumbramos que os principais objetivos com a elaboração do OCA e do OPI 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).

Acreditamos que, embora sempre passíveis de aperfeiçoamentos, tais orçamentos temáticos representam ferramentas importantes em direção ao alcance desses propósitos.

Para as próximas edições, esperamos conseguir revisar e padronizar os índices de exclusividade e de não-exclusividade das ações selecionadas de cada função junto às

secretarias gestoras, reforçando a identidade intersetorial da iniciativa. Também avaliamos que como já há uma micro série 2018-2021, com a identificação de padrões orçamentários semelhantes, será possível antecipar os resultados preliminares dos valores totais dispendidos em 2022, a partir de ponderações.

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

## **Equipe Responsável**

### **Elaboração**

#### **Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC):**

Nara Lis Pimentel Gomes  
Residente em Gestão Pública  
([naralis@prefeitura.sp.gov.br](mailto:naralis@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2833-4396

Elizete Regina Nicolini  
([enicolini@prefeitura.sp.gov.br](mailto:enicolini@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2833- 4263

### **Dados e Informações**

#### **Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC):**

Luca Musa Alonso  
([lucamusa@prefeitura.sp.gov.br](mailto:lucamusa@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2833-4222

#### **Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC):**

Letícia Matheus Cavalcanti  
([lmcavalcanti@prefeitura.sp.gov.br](mailto:lmcavalcanti@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2833-4222

#### **Coordenadoria de Planejamento (COPLAN/SF):**

Sandro Luis Palanca  
([spalanca@prefeitura.sp.gov.br](mailto:spalanca@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2873-6225

### **Revisão Técnica**

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

Cecília Scifoni Bascchera  
([cbascchera@prefeitura.sp.gov.br](mailto:cbascchera@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2833-4285

Isabela Grilo Pessoni  
([ipessoni@prefeitura.sp.gov.br](mailto:ipessoni@prefeitura.sp.gov.br)) (11) 2833-4281

## Referências

BRASIL. **Lei nº 8.090, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília. 1990.

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. Congresso Nacional. Brasília. 2016.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm); acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021.** Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. Brasília, 2022.

BRASIL. **Manual técnico de orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Orçamento Federal, Brasília. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MTO. **Manual Técnico do Orçamento.** Em conformidade com a Portaria SOF nº 23. 2022.

ONU. **A Convenção sobre os Direitos da Criança.** Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Vigência: Entrou em vigor em 2 de setembro. 1990.

Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 Ministério do Planejamento e Orçamento. 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/)> Visualizado em 15 de julho de 2022.

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

IPEA, UNICEF. Nota Técnica: **Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A)** - Descrição Metodológica. 2021

FFUNDAÇÃO ABRINQ. **Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2017-2021**. 1ª edição. São Paulo: Acert Gráfica, janeiro 2017. 2017-a.

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

FUNDAÇÃO SEADE. **Perfil dos Municípios Paulistas**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.perfil.seade.gov.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

MPOG. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG). 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: 30.jun. 2022

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil, 2019. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SÃO PAULO. **Decreto nº 60.472, de 20 de agosto de 2021**. Transfere a Coordenadoria de Defesa do Consumidor - PROCON, com suas unidades subordinadas, da Secretaria Municipal de Justiça para a SMDHC, além de reorganizar parcialmente as duas Secretarias, alterando o Decreto nº 58.0792, que reorganizou a SMDHC em 2018, e o Decreto nº 58.414/20183, que organiza a SMJ.

SÃO PAULO. **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. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 2017.

SÃO PAULO. **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. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 2018-a.

SÃO PAULO. **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.

SÃO PAULO. **Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2021.** Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares.

SÃO PAULO. **Decreto nº 59.283, de 16 de março de 2021.** Declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

SÃO PAULO. **Decreto nº 59.291, de 20 de março de 2021.** Declara estado de calamidade pública no Município de São Paulo para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

SÃO PAULO. **Relatório Final Programa de Metas 2017-2021.** Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo. 2019. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa\\_de\\_metas/Relatorio\\_PdM\\_Final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Relatorio_PdM_Final.pdf)

SÃO PAULO. **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2018.** Prefeitura Municipal de São Paulo. 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](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/ORCAMENTO/Sobre%20o%20OCA%202018.pdf) Visualizado 12:09 31/10/2022

SÃO PAULO. **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2019**. Prefeitura Municipal de São Paulo. 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](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/Sobre_o_OCA_e_OPI_2019.pdf)> Visualizado 12:09 31/10/2022

SÃO PAULO. **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo de DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2020**. Prefeitura Municipal de São Paulo. 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](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/ORCAMENTO/Sobre_o_OCA_e_OPI_20201_Minuta.pdf)> Visualizado 12:09 31/10/2022.

SENADO, Federal. **Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal**. Disponível em <  
[https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?search\\_text=iniciativa](https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?search_text=iniciativa)>. Visualizado 12:09 31/10/2022.

ONU. **Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. São Paulo, 2022.