

SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2018 ¹

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 Introdução

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) teve início na década de 1990, e, desde então, vem sendo aperfeiçoado pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente (Fundação Abrinq), que, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), é responsável pelo seu desenvolvimento e divulgação (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7).

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 “poderosa ferramenta para a promoção e a defesa dos direitos desse público na medida em que oferece diagnóstico real dos gastos públicos (...) e, desse modo, proporciona argumentos consistentes para a avaliação e enfrentamento dos problemas sociais em cada município” (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7).

A apuração do OCA constitui uma das exigências do Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC)³, compromisso assumido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) entre os anos de 2017 e 2020. Em vista disso, as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania e da Fazenda (SMDHC e SF) se uniram 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

¹ Agradecemos imensamente às pessoas que nos auxiliaram na construção do presente relatório, em especial a Alexandre Lara Torres Oliveira (SMDDET); Alessandro Luciano Trindade (SMS); Ariane Maris Gomes Lacerda (SMADS); Cindy de Farias Lacerda Ribeiro (SMS); Daniel Alves Carneiro (SMADS); Flavio Aduino Fenolio (SMPED); Guilherme Borba (SMC); Jeniffer Caroline Luiz (Fundação Abrinq); Karina Yumi Guimarães Miyamoto (SMDDET); Leonardo Galardinovic Alves (SMADS); Leonardo Spicacci Campos (SME); Márcia Tamiko Moriya (SME); Marília Araujo Roggero (ObservaSampa/Deinfo/SMUL) e Rafael Favaretto Krettelys (Fundação Abrinq).

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).

³ Ao aderir ao PPAC, prefeitos e prefeitas assumem a missão de “priorizar crianças e adolescentes em seus mandatos, colocando-os no centro das políticas públicas municipais” (...), o que “significa promover mudanças e melhorias na gestão de políticas públicas para a infância e a adolescência, já que é nos municípios que tais ações se concretizam e adquirem o potencial de melhorar os indicadores sociais e transformar a vida dos brasileiros” (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-a, p. 5).

adolescentes, quais sejam: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

O resultado deste trabalho é encontrado nos Relatórios do Orçamento da Criança e Adolescente (ROCA) 2018. Neles estão as ações, seguidas dos números representativos dos gastos planejados e daqueles efetivamente despendidos pelo Município de São Paulo com crianças e adolescentes em 2018.

Nas próximas páginas, sintetizamos os principais passos metodológicos na condução do 1º OCA do Município de São Paulo (OCA/SP).

1.2 OCA e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Para além dos seus propósitos específicos – servir como ferramenta de gestão e transparência –, o Orçamento Criança e Adolescente também possui relação direta 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 16⁴ (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 12).

Cumprido dizer que a Agenda 2030 possui grande relevância para São Paulo, tendo sido introduzida ao ordenamento jurídico municipal pela Lei 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).

⁴ De forma resumida, destacam-se os propósitos de cada um dos ODSs mencionados: ODS 2-fome zero e agricultura sustentável; ODS 3-saúde e bem-estar; ODS 4-educação de qualidade; ODS 5-igualdade de gênero; ODS 6-água potável e saneamento; ODS 8-trabalho decente e crescimento econômico; ODS 10-redução das desigualdades; ODS 11-cidades e comunidades sustentáveis; ODS 16-paz, justiça e instituições eficazes. (PNUD, 2019).

Dessa forma, o OCA representa mais um instrumento do qual a Prefeitura de São Paulo lança mão no intuito de dialogar com este importante compromisso internacional em prol do desenvolvimento sustentável.

2. ETAPAS METODOLÓGICAS

2.1 Como foi a elaboração do OCA/SP?

De acordo com o método proposto, municípios com mais de 100 mil habitantes devem proceder à seleção direta das ações e despesas que compõem o OCA, o que demanda maior refinamento no exame do orçamento (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2018-b, p. 28).

Neste sentido, o OCA/SP debruçou-se sobre as *ações* no intuito de obter maior nível de detalhe devido à dimensão de São Paulo. Isso exigiu mais tempo por parte dos envolvidos, inclusive para se estabelecer critérios na tomada de decisões acerca do que que permaneceria no OCA, bem como a sua pertinência em relação ao público-alvo.

É preciso considerar, ainda, a existência de ações que, embora relacionadas a crianças e adolescentes, não integram o OCA por determinação metodológica – iluminação pública, transporte público e trânsito são algumas delas⁵. Pelo mesmo fundamento, as ações específicas compreendidas pelo OCA consistem, entre outras, em educação ambiental, educação para o trânsito e tratamento de fundo de vale⁶.

Complementando a metodologia disponível, algumas adaptações indicadas pelas Secretarias parceiras⁷ foram incorporadas ao presente relatório, quais sejam:

- (1) retirada das ações que, além de orçadas em valores abaixo de R\$ 10.000,00, não sofreram qualquer alteração orçamentária ao longo do exercício;
- (2) inclusão de órgãos e de fundos responsáveis pela elaboração do próprio orçamento;

⁵ Somam-se a elas questões ligadas à guarda municipal e mirim; telecentros de informática; funções legislativa e/ou judiciária; pavimentação; assistência jurídica à população carente, assistência médico-odontológica a servidores; abastecimento e gastos com a previdência dos servidores municipais.

⁶ Consideram-se, ainda, vigilância patrimonial de equipamentos de saúde, educação e proteção social; encargos especiais e auxílio-alimentação aos servidores.

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.

(3) reunião, em apenas uma ação, daquelas que pertencem a mais de um órgão ou fundo, simplificando, com isso, a leitura do OCA.

2.2 O que compõe o OCA?

2.2.1 Detalhando as funções e as subfunções

A metodologia do OCA seleciona as seguintes funções e subfunções do orçamento público:

Quadro 1. Funções e subfunções do Orçamento Criança e Adolescente.

	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
PR OT EÇ ÃO EM SIT UA ÇÃO ES DE RIS CO	8 - Assistência Social	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social
		244 - Assistência Comunitária		422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
		363 - Ensino Profissional		243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
		333 - Empregabilidade		423 - Assistência aos Povos Indígenas
		334 - Fomento ao Trabalho		845 - Outras Transferências
		845 - Outras Transferências		846 - Outros Encargos Especiais
		423 - Assistência aos Povos Indígenas		
		242 - Assistência ao Portador de Deficiência		
		571 - Desenvolvimento Científico		
		572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia		
		573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		
		121 - Planejamento e Orçamento		
		122 - Administração Geral		
		123 - Administração Financeira		

		124 - Controle Interno		
		126 - Tecnologia da Informação		
		128 - Formação de Recursos Humanos		
		131 - Comunicação Social		
	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
PR O M O Ç Ã O D E V I D A S A S U D Á V E I S	10 - Saúde	301 - Atenção Básica	17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural
		302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial		512 - Saneamento Básico Urbano
		303 - Suporte Profilático e Terapêutico		451 - Infra-Estrutura Urbana
		304 - Vigilância Sanitária		452 - Serviços Urbanos
		305 - Vigilância Epidemiológica	16 - Habitação	481 - Habitação Rural
		306 - Alimentação e Nutrição		482 - Habitação Urbana
		571 - Desenvolvimento Científico		451 - Infra-Estrutura Urbana
		572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia		
		573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		
		121 - Planejamento e Orçamento		
		122 - Administração Geral		
		123 - Administração Financeira		
		124 - Controle Interno		
		126 - Tecnologia da Informação		
		128 - Formação de Recursos Humanos		
131 - Comunicação Social				
ED UC A Ç Ã O	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
	12 - Educação	126 - Tecnologia da Informação	13 - Cultura	392 - Difusão Cultural
		361 - Ensino Fundamental	27 -	812 - Desporto Comunitário

DE QU ALI DA DE	362 - Ensino Médio	Desporto e Lazer	813 - Lazer
	363 - Ensino Profissional		
	365 - Educação Infantil		
	366 - Educação de Jovens e Adultos		
	367 - Educação Especial		
	368 - Educação Básica		
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente		
	423 - Assistência aos Povos Indígenas		
	785 - Transportes Especiais		
	128 - Formação de Recursos Humanos		
	306 - Alimentação e Nutrição		
	605 - Abastecimento		
	571 - Desenvolvimento Científico		
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia		
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		
	121 - Planejamento e Orçamento		
	122 - Administração Geral		
	123 - Administração Financeira		
	124 - Controle Interno		
	131 - Comunicação Social		
	Não identificadas no Orçamento Municipal de São Paulo de 2018.		

Fonte: adaptado de FUNDAÇÃO ABRINQ (2017-b, p. 33-36).

2.3 Mapeando as ações exclusivas e as ações não-exclusivas

O OCA divide as ações em dois tipos: (i) “Exclusivas” (Ex), voltadas integralmente às crianças e aos adolescentes e (ii) “Não-Exclusivas” (NEx), direcionadas à toda população, motivo pelo qual beneficiam, ainda que de forma reflexa, o público de até 18 anos incompletos.

Para as ações “não exclusivas (NEx)” adota-se um índice, 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.

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

Quadro 2. Índice Geral de Não-Exclusividade (NEx) do OCA.

População criança e adolescente 2018 (A)	2.721.084
População do município de São Paulo em 2018 (B)	11.753.659
Índice NEx 2018 (A/B)	0,23

Fonte: Fundação SEADE (2018).

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

A seguir apresentamos mais algumas especificidades da metodologia do OCA/SP.

2.3.1 Função - 08 Assistência Social

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve em 2018 sob SMADS, SMDHC e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), órgão colegiado e paritário, integrado à estrutura da SMDHC, e responsável pela gestão do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD) – ação 6160 do OCA.

A equipe técnica da SMADS centrou a análise dos índices 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 SMDHC.

Tal simplificação também se aplicou aos recursos do FUMCAD, ou seja, 1 (100% exclusiva) para a população de 0 a 18 incompletos.

2.3.2 Função - 14 Direitos da Cidadania

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve, em 2018, sob SMDHC e SMSUB⁸. Constam, ainda, ações relacionadas ao Fundo Municipal de Defesa do Consumidor (FMDC), as quais optamos por preservar, pois uma das utilizações dos recursos deste fundo, gerido pelo PROCON paulistano, é “na (...) proteção e defesa do consumidor, inclusive em campanhas de prevenção à publicidade enganosa e abusiva voltada a crianças e adolescentes”. (SÃO PAULO, 2016).

Outra ressalva é de que os orçamentos de 2018 das Coordenações de Políticas para Criança e Adolescente (CPCA) e de Políticas para Juventude (CPJ), ambas da SMDHC e hoje unidades distintas, estavam compartilhados, posto que constituíam o Departamento de Políticas para Infância e Juventude (ver ação 4318 - Políticas, Programas e Ações para Infância e Juventude). Dessa forma, optou-se por aplicar o índice NEx, de 0,23.

2.3.3 Função - 10 Saúde

Dada a complexidade dos serviços e do orçamento municipal dedicado à saúde, e de acordo com a metodologia padrão do OCA, prevalecem, na presente função, as despesas não-exclusivas⁹. Assim, adotamos o índice padrão de 0,23 – baseado na população alvo de 0 a 18 anos incompletos sobre o total de moradores do município.

Tal índice revelou-se muito próximo da inferência que fizemos a partir dos *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

⁸ Sigla para Secretaria Municipal de Subprefeituras da Prefeitura Municipal de São Paulo. Tal Secretaria aparece neste relatório devido à administração (manutenção, infraestrutura e salários) dos Conselhos Tutelares.

⁹ Classificamos apenas a ação 1084 como exclusiva na função Saúde no OCA e no OPI de 2018.

(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, foi aplicada a proporcionalidade em relação à população total de São Paulo, ou seja, 0,23 para 0 a 18 anos.

Por último, retiramos todas as ações e as emendas relacionadas às despesas veterinárias, as quais não compõem a metodologia do OCA.

2.3.4 Função - 16 Habitação e Função - 17 Saneamento

Pela natureza e benefícios difusos e indivisíveis, as ações dessas duas funções foram tratadas como não-exclusivas no OCA e no piloto OPI, aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Importante destacar que nas próximas versões do OCA, pretende-se incluir ações relacionadas a parques e praças públicas¹⁰, não incluídas na atual.

2.3.5 Função - 12 Educação¹¹

O presente item formaliza os critérios adotados para a apuração do OCA quanto aos exercícios orçamentários de 2017 e 2018 na Secretaria Municipal de Educação. Além de considerar a metodologia da Fundação Abrinq, ponderou também as particularidades da SME/SP e, em alguns casos, utilizou classificações e critérios de rateio distintos daqueles definidos pela Fundação Abrinq, possibilidade que é prevista no próprio manual.

2.3.5.1. 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

¹⁰ Tal inserção representará um acréscimo à metodologia da Fundação Abrinq, que não inclui tais ações.

¹¹ 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.

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 EMEFMs¹²) 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 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, ainda que a proporção de estudantes com 18 anos ou mais seja próxima de 20%. As despesas com educação superior (UniCEU¹³), por sua vez, foram desconsideradas, também seguindo as orientações do material.

Na educação de jovens e adultos, foi utilizado o rateio de 20%¹⁴, 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

¹² Siglas para Escola Municipal de Ensino Fundamental e Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

¹³ Sigla para Universidade nos Centros Educacionais Unificados.

¹⁴ Para a padronização do OCA, itens próximos ao índice geral foram aproximados a 0,23.

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 4. Critérios de classificação - OCA Educação.

Tipo de despesa	Classificação	Exemplos
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"> ● Alimentação Escolar ● Uniforme e material escolar ● Formação de profissionais ● Ações e materiais de uso pedagógico ● Administração da SME ● Infraestrutura para escolas
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 (57%)	<p>Manutenção dos CEUs</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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 (20%) ¹⁵ ,	<p>Manutenção do CMCT</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ProJovem Urbano ● Operação e manutenção dos CIEJAs e CMCT
Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não consideradas no OCA (0%)	<ul style="list-style-type: none"> ● Alfabetização de jovens e adultos ● Ensino Superior - UniCEU

Fonte: CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

2.3.6 Função - 13 Cultura

Adotamos os seguintes critérios para mensurar a exclusividade das ações de Cultura do município em relação ao OCA:

- Exclusivas: 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,

¹⁵ Idem a 18.

portanto, de 1 (100%). Por sua vez, quanto ao Programa Piá, a proporcionalidade seguiu a lógica proposta pela SME, órgão que até 2017 também orçava essa ação (para mais detalhes vide p. 13 acima). Dessa forma, optou-se pelo NEx de 0,22 (22%);

- Acima do índice geral: baseando-se nos dados de frequência por faixa etária das 54 bibliotecas municipais, que fazem parte da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB) de 2018 (para saber mais acesse aqui), adotamos um índice de não exclusividade/NEx de 0,35 (35%) para a população de 0 a 18 anos incompletos. Apesar de a Biblioteca Mário de Andrade não fazer parte dessa coleta, optamos por replicar os mesmos índices nas ações orçamentárias ligadas a ela;

- Índices gerais: mantivemos os índices de 0,23 (23%) para a população de 0 a 18 anos incompletos 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 do nível de exclusividade e de pertinência das emendas parlamentares destinadas à cultura para o OCA apresentou dificuldades informacionais, mas, na medida do possível, foram preservadas aquelas com algum elemento de proximidade com o nosso público-alvo.

2.3.7 Função - 27 Desporto e Lazer

As ações da função desporto e lazer foram tratadas como não-exclusivas para a população de 0 a 18 anos incompletos, adotando-se os índices gerais de 0,23 (23%).

Porém, ao agregar as emendas parlamentares, foi possível identificar algumas ações exclusivas para crianças e adolescentes.

2.3.8 Mapa das ações de 2018

No próximo quadro trazemos o mapa com o número de ações orçamentárias de 2018 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 –. Ainda complementamos os dados com a inclusão das emendas parlamentares. Constata-se que a Educação concentra o maior número de ações do orçamento exclusivas ao nosso público-alvo.

Quadro 6. Mapa das ações OCA 2018.

ÁREA	FUNÇÃO	PÚBLICO - ALVO	NÚMERO DE AÇÕES			NÚMERO DE AÇÕES INCLUÍDAS EMENDAS		
			Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO - ODS 5,8,10,11,16	08-Assistência Social	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			11	25	36	15	33	48
	14-Direitos da Cidadania	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			1	23	24	2	25	27
PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS - ODS 2, 3 e 6	10-Saúde	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			1	51	52	2	163	165
	16-Habitação	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			0	12	12	0	20	20
	17-Saneamento	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			0	26	26	0	31	31
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE - ODS 4	12-Educação	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			49	16	65	74	21	95
	13-Cultura	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			2	65	67	3	122	125
	27-Desporto e Lazer	OCA	Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			0	10	10	0	59	59
TOTAL DE AÇÕES /TOTAL DE AÇÕES INCLUÍDAS EMENDAS OCA/OPI			Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total
			64/16	228/24	292/260	96/24	474/480	570/504

Fonte: elaboração própria (2019).

3. COMO LER O ROCA?

O Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente (ROCA), disponibilizado em formato Excel, é composto pelos seguintes campos de informação:

Quadro 7. Campos de Informação do ROCA.

Área	Eixo/s dado/s pela metodologia. São três: Proteção em Situações de Risco, Promoção de Vidas Saudáveis e Educação de Qualidade. Completa-se o com a indicação dos ODS's relacionados.
------	--

Função, Subfunção, Programa e Ação	Os 4 (quatro) campos trazem os códigos usuais do orçamento público, sendo que Ação corresponde à codificação de Projeto e/ou Atividade.
Órgão	Unidade/s que pode orçar e/ou participa da ação.
Tipo OCA	Classifica a exclusividade da ação: exclusiva (Ex) ou não exclusiva (NEx) ao público-alvo do OCA.
Índice OCA	Número que espelha a exclusividade da ação, podendo variar de 0 ¹⁶ a 1 (100% voltado ao público-alvo do OCA).
Orçamento (LOA)	Traz o valor aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para aquela ação.
Orçamento LOA_OCA (a)	É o valor da ação, aprovado na LOA, proporcional ao público-alvo, ou seja, multiplicado pelo índice correspondente.
Empenhado	Traz o valor empenhado para a ação durante o ano.
Empenhado_OCA (b)	É o valor empenhado para a ação durante o ano proporcional ao público-alvo, ou seja, multiplicado pelo índice correspondente.
Liquidado	Traz o valor liquidado para a ação durante o ano.
Liquidado_OCA (c)	É o valor liquidado para a ação durante o ano proporcional ao público-alvo, ou seja, multiplicado pelo índice correspondente.
(c)/(a)	Traz o percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual liquidado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA.

Fonte: elaboração própria (2019).

Embora um dos objetivos do OCA seja o controle social do orçamento, permitindo verificar, dessa forma, se determinada ação foi executada, algumas ressalvas devem ser feitas na análise desses dados.

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 o projeto e o seu conseqüente pagamento tenham atrasado ou que o valor planejado na

¹⁶ As ações do orçamento que não guardam qualquer relação com o público alvo – 0 (0%) – foram retiradas. Nossos índices mínimos de exclusividade foram os proporcionais em relação à população total, a saber, 0,23 (23%) para 0 a 18 anos incompletos.

LOA foi eventualmente superestimado. 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, e tipicamente associada às questões de planejamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de cumprir um dos requisitos estabelecidos pelo Programa Prefeito Amigo da Criança (2017-2020), os principais objetivos vislumbrados com a elaboração do OCA podem ser resumidos a seguir: (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, sobretudo aqueles voltados ao público entre 0 e 18 anos incompletos (OCA).

Acredita-se que, embora passível de aperfeiçoamentos, a primeira versão deste relatório representa um passo importante em direção ao alcance desses propósitos.

Para as próximas edições, esperamos conseguir, ainda, revisar e padronizar os índices de exclusividade e de não-exclusividade das ações selecionadas de cada função; avaliar o formato do relatório vis-à-vis as ações de governo aberto. Um dos pontos já diagnosticados é a inserção de ações orçamentárias relacionadas a praças e parques municipais, não incluídas na metodologia do OCA e entendidas como itens importantes oferecidos pela cidade, ainda que de forma não-exclusiva, às crianças e aos adolescentes.

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

Equipe Responsável

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

Ana Beatriz Guimarães Passos
(abpassos@prefeitura.sp.gov.br)

Cecília Scifoni Bascchera
(cbascchera@prefeitura.sp.gov.br)

Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC):

Elizete Regina Nicolini
(enicolini@prefeitura.sp.gov.br)

Coordenadoria de Planejamento (COPLAN/SF):

Sandro Luis Palanca
(spalanca@prefeitura.sp.gov.br)

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.

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.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2017-2020**. 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.

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 56.871, de 15 de março de 2016.** Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor – SMDC, do Departamento de Defesa do Consumidor - PROCON PAULISTANO e do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor – CONDECON PAULISTANO, estabelece novas regras para o Fundo Municipal de Defesa do Consumidor – FMDC, bem como transfere e altera a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica. Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo. 2016.

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. **Programa de Metas 2019-2020.** Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo. 2019. Disponível em:
<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/up/Programa%20Metas%202019-2020_texto.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.