

SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E O DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA (OPI) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2019¹

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 Introdução

Este 2º Orçamento Criança e Adolescente (OCA), baseado no ano de 2019, e 1º Orçamento Primeira Infância (OPI), a partir da versão piloto do ano passado, incorpora alguns avanços na metodologia já consolidada de elaboração desses orçamentos temáticos, aproximando-se mais da realidade do Município e das diretrizes do Plano Municipal pela Primeira Infância.

Eles foram elaborados no primeiro semestre de 2020, coincidindo com o período difícil de enfrentamento à pandemia da Covid-19, conjuntura que afetou avanços metodológicos mais significativos, bem como a interlocução com as Secretarias gestoras das ações que compõem os orçamentos. Apesar disso, priorizamos a continuidade da iniciativa e ajustamos nossos procedimentos para concluir o trabalho, dentro das possibilidades dos envolvidos no momento da elaboração.

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)², 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 no Brasil (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7).

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, como é o nosso caso aqui em São Paulo.

¹ Mantemos nossos agradecimentos às pessoas que nos auxiliaram na construção do orçamento no ano passado, e nesta nova versão, em especial a Ariane Maris Gomes Lacerda (SMADS); Fabiana Munhoz dos Santos (SMSUB); Fátima Bonifácio (SME); Leonardo Galardinovic Alves (SMADS).

² 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) entre os anos de 2017 e 2020.

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 incompletos³), 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 enfrentamento dos problemas sociais em cada município (ADAPTADO DE FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7). Também entende-se 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 nacional⁴ e municipal⁵ de valorização às políticas de primeira infância, ampliamos o trabalho, a partir da versão piloto do ano anterior e das adaptações metodológicas necessárias, contemplando, de modo específico, as ações direcionadas a esse público, que abrange crianças de 0 a 6 anos. Considerando que OCA contempla o público de 0 a 18 anos incompletos, utilizamos o conceito de estar contido, aplicando ajustes e exclusões para elaborar o 1º Orçamento Primeira Infância (OPI).

Vale notar que parte deste esforço 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).

Para além dos seus propósitos específicos – servir como ferramenta de gestão e transparência ativa –, 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

³ 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).

⁴ 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).

⁵ 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 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 2019-2020, inserido como objetivo estratégico de número 14, qual seja, “reduzir a vulnerabilidade na primeira infância”. (SÃO PAULO, 2019).

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por ela determinados, sobretudo os de número 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 e 16⁶ (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).

Dessa forma, o OCA e o OPI representam 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.

Em vista disso, as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania e da Fazenda (SMDHC e SF) se dedicaram 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 deste trabalho é encontrado no banco de dados, organizado pelas funções orçamentárias, do qual se extraem os relatórios do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e do Orçamento Primeira Infância (OPI), todos disponibilizados em excel. Neles estão as ações, seguidas dos números representativos dos gastos planejados e daqueles efetivamente despendidos pelo Município de São Paulo com crianças - destacando as da primeira infância - e adolescentes em 2019.

⁶ 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).

Os resultados também constam em apresentação em formato powerpoint, em versão linguagem simplificada e mais acessível ao cidadão.

Nas próximas páginas, sintetizamos os principais passos metodológicos na condução do 2º OCA e 1º OPI do Município de São Paulo.

2. ETAPAS METODOLÓGICAS

2.1 Como foi a elaboração do OCA e do OPI?

Para além das funções e subfunções orçamentárias, listadas na Tabela a seguir, procedemos à seleção direta das ações⁷ e despesas que compõem o OCA, o que demanda maior exame do orçamento municipal.

Neste sentido, para o OCA 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 envolvidos, inclusive para se estabelecer critérios na tomada de decisões acerca do que que permanece no OCA e no OPI, bem como a sua pertinência em relação ao público-alvo.

Para esta segunda versão e para contemplar a Primeira Infância foi necessário ampliarmos o número de funções e realizarmos novos cruzamentos de subfunções, como pode ser visto no Quadro 1. Apenas como exemplos de novas funções e de cruzamento realizado, citamos a incorporação da 04 - Administração e da 18 - Gestão Ambiental, e o *crossing* da subfunção 242 - Assistência ao Portador de Deficiência, que pode ser encontrada agora nas funções 08 - Assistência Social, 14 - Direitos e 10 - Saúde no OCA e no OPI de 2019.

Também mantivemos excluídas aquelas ações que, embora relacionadas a crianças e adolescentes, não integram o OCA por determinação metodológica – iluminação pública, transporte público e trânsito são algumas delas⁸. Únicas exceções, foram os telecentros de

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

⁸ 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 carente, 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.

informática e os equipamentos de proteção jurídico social⁹, que embora figurem no rol de ações a serem excluídas, entendemos como impactantes para desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, mantendo-os, sobretudo, no OCA do Município de São Paulo.

Complementando a metodologia disponível, algumas adaptações indicadas pelas Secretarias parceiras em 2019¹⁰ foram mantidas aos presentes relatórios, quais sejam:

- (1) exclusão 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;
- (3) reunião, em apenas uma ação, daquelas que pertencem a mais de um órgão ou fundo, simplificando, com isso, a leitura do ROCA e do ROPI.
- (4) medição do nível de execução pelos valores liquidados e pelos empenhados de cada ação.

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 2019 selecionou as ações das seguintes funções e subfunções do orçamento público:

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

⁹ A ação 6242 - MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO JURÍDICO SOCIAL contempla os NPJs 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.

¹⁰ 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.

EIXO PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
8 Assistência Social	243 Assistência à Criança e ao Adolescente	14 Direitos da Cidadania	242 Assistência ao Portador de Deficiência
	242 Assistência ao Portador de Deficiência		243 Assistência à Criança e ao Adolescente
	244 Assistência Comunitária		422 Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	122 Administração Geral		122 Administração Geral (**)
	126 Tecnologia da Informação		
	128 Formação de Recursos Humanos		
EIXO PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
10 Saúde	301 Atenção Básica	15 Urbanismo (*)	451 Infra-Estrutura Urbana
	302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial		452 Serviços Urbanos
	303 Suporte Profilático e Terapêutico	16 Habitação	451 Infra-Estrutura Urbana
	304 Vigilância Sanitária		482 Habitação Urbana
	242 Assistência ao Portador de Deficiência	17 Saneamento	451 Infra-Estrutura Urbana
	122 Administração Geral		512 Saneamento Básico Urbano
	126 Tecnologia da Informação	18 Gestão Ambiental (*)	541 Preservação e Conservação Ambiental
	128 Formação de Recursos Humanos		
131 Comunicação Social			
EIXO EDUCAÇÃO DE QUALIDADE			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
12 Educação	361 Ensino Fundamental	13 Cultura	392 Difusão Cultural
	362 Ensino Médio		695 Turismo (***)
	363 Ensino Profissional	27 Desporto e Lazer	812 Desporto Comunitário
	365 Educação Infantil		813 Lazer
	366 Educação de Jovens e Adultos		
	367 Educação Especial		
	368 Educação Básica		
	306 Alimentação e Nutrição		
	122 Administração Geral		
	126 Tecnologia da Informação		
	128 Formação de Recursos Humanos		
	131 Comunicação Social		
	04 Administração (*)		243 Assistência à Criança e ao Adolescente

(*) Novas funções do OCA do DP/2019. (***) Apenas uma ação relativa ao Ouvidoria e Núcleos de Direitos Humanos unicamente do OCA.

(**) Incluída pela realização de eventos municipais.

Fonte: Elaboração própria a partir 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 algumas de forma até reflexa, o público 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.

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 2019 (A)	2.722.664
População do município de São Paulo em 2019 (B)	11.811.516
Índice NEx (A/B)	0,23

Fonte: Fundação SEADE (2019).

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.

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

Quadro 3. Índice Geral de Não-Exclusividade (NEx) do OPI.

População 0-6 anos 2019 (A)	1.102.015
População total 2019 (B)	11.811.516
Índice NEx (A/B) (%)	0,09

Fonte: Fundação SEADE (2019)¹¹.

A seguir apresentamos mais algumas especificidades da metodologia.

¹¹ Reforçamos que os dados extraídos da Fundação SEADE (<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>), utilizados no Quadro 2 e 3, tratam-se tão somente de estimativas.

2.3.1 Função - 04 Administração

Trata-se de função nova incorporada ao OCA e ao OPI de 2019, acompanhada da função exclusiva 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente, com ação exclusiva aos nossos públicos-alvo.

2.3.2 Função - 08 Assistência Social

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve em 2019 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.

Mantivemos os índices propostos pela equipe técnica da SMADS, centrada na 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.

Para o piloto do OPI aplicamos a proporcionalidade 9/23 nos índices do OCA 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 FUMCAD, ou seja, 1 (100% exclusiva) para a população de 0 a 18 incompletos e 0,40 (40%) para a população 0 a 6 anos. Apesar de existirem poucos projetos notoriamente classificados no eixo da primeira infância, o qual passou a ser inserido, como eixo específico de fomento, apenas no Editais FUMCAD de 2017 e de 2019, entendemos que o índice de não-exclusividade de 0,40 (40%) seria um dimensionamento adequado, uma vez que há projetos de 2014 e de 2016 em execução que também atendem ao público-alvo.

2.3.3 Função - 14 Direitos da Cidadania

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve, em 2019, sob SMDHC e SMSUB¹². Constam, ainda, ações relacionadas à Subfunção Assistência ao Portador de Deficiência, sob responsabilidade SMPED, e 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).

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.

2.3.4 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-exclusivas¹³. 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 (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 nossos cálculos demonstraram, a partir dos dados de produção de pediatria, a necessidade de elevar o índice NEx de 0,09 para 0,12, pois todos os resultados, baseados em parâmetros físicos das principais atividades dos serviços públicos de saúde,

¹² Sigla para Secretaria Municipal de Subprefeituras da Prefeitura Municipal de São Paulo. Tal Secretaria aparece nesta função devido à administração (manutenção, infraestrutura e salários) dos Conselhos Tutelares (CTs), exercida até o ano passado. Em 2020, os CT's voltaram a fazer parte da SMDHC.

¹³ Classificamos apenas a ação 1084 como exclusiva na função Saúde no OCA e no OPI de 2018.

ficaram acima do percentual padrão. Importante lembrar que existem reconhecidas ações de saúde pública municipal dedicadas à primeira infância, quais sejam: pré-natal, parto, exames de triagem neonatal e puerpério – entretanto, ainda não foi possível relacionar esses procedimentos com as correspondentes despesas orçamentárias na presente versão.

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

2.3.5 Função - 16 Habitação, 15 – Urbanismo, - 17 Saneamento e 18 - Gestão Ambiental

Como item de melhoria metodológica, pontuado em nossa Nota Técnica anterior, foram incluídas as ações relacionadas a parques e praças públicas¹⁴, não incluídas na primeira versão. Para isso, tivemos que incorporar duas novas funções e subfunções pertinentes aos orçamentos temáticos: 15 - Urbanismo e 18 - Gestão Ambiental, com ações sob responsabilidade de Secretarias como SMSUB, SMDU, SVMA¹⁵ e das Subprefeituras.

Tal incorporação representou um desafio para classificação das ações – exclusivas, não exclusivas e aquelas a serem excluídas, na medida em que nos deparamos com um elevado número de emendas na função 15. Como critério adotado, mantivemos aquelas emendas que faziam referência a palavras como “praça,” “quadra”, “parque” “playground”, “infantil”, “criança”, “adolescente”, entre outras.

É válido ressaltar que da Função 15 – Urbanismo já constavam as ações da Amlurb – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana no OCA de 2018.

Em relação à Função 18 – Gestão Ambiental, por semelhança com os critérios adotados na Função 10 - Saúde, foram excluídas as ações ligadas aos cuidados com animais.

Pela natureza de bens públicos e/ou de uso comum, e serviços com benefícios difusos e indivisíveis, as ações dessas funções foram tratadas como não-exclusivas no OCA e no OPI, aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

¹⁴ Tal inserção representou um acréscimo à metodologia original, que não inclui tais ações.

¹⁵ Siglas da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU e Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente– SVMA.

2.3.6 Função - 12 Educação¹⁶

Mantivemos a metodologia elaborada para a primeira versão do OCA e do piloto da Primeira Infância, reproduzindo aqui a formalização dos critérios adotados para a apuração do OCA quanto aos exercícios orçamentários de 2017 e 2018 pela Secretaria Municipal de Educação - SME. Além de considerar a metodologia original, a análise da SME/SP pondera também as suas particularidades e, em alguns casos, utilizou classificações e critérios de rateio distintos. Adicionalmente, apresenta os critérios utilizados para a classificação e rateio das despesas voltadas à primeira infância, somando aos esforços do governo municipal na identificação das despesas destinadas a esse público.

2.3.6.1. 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 EMEFMs¹⁷) 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Siglas para Escola Municipal de Ensino Fundamental e Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

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 OCA¹⁸, ainda que a proporção de estudantes com 18 anos ou mais seja próxima de 20%. As despesas com educação superior (UniCEU¹⁹), por sua vez, foram desconsideradas, também seguindo as orientações do material.

Na educação de jovens e adultos, foi utilizado o rateio de 20%²⁰, correspondente aproximado da proporção de adolescentes no total de matrículas dessa modalidade. As despesas com alfabetização de jovens e adultos, por outro lado, foram descartadas na apuração do OCA, visto que o número de matrículas de adolescentes nessas turmas é irrisório. Em ambos os casos, o critério difere daquele definido no manual do OCA, que sugere a classificação das despesas com EJA como exclusivas.

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

O quadro a seguir apresenta a síntese dos critérios adotados:

Quadro 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

¹⁸ “De Olho no Orçamento Criança”, Fundação Abrinq, julho/2017

¹⁹ Sigla para Universidade nos Centros Educacionais Unificados.

²⁰ Para a padronização do OCA, itens próximos ao índice geral foram aproximados a 0,23.

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%)	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção dos CEUs • Eventos esportivos e culturais nos CEUs • Construção de CEUs
Despesas diretas com a educação de jovens e adultos	Não-Exclusivas, na proporção aproximada de matrículas de adolescentes na EJA (20%) ²¹ ,	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do CMCT • ProJovem Urbano • Operação e manutenção dos CIEJAs e CMCT
Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não consideradas no OCA (0%)	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetização de jovens e adultos • Ensino Superior - UniCEU

Fonte: CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

2.3.6.2 Critérios utilizados para a classificação de despesas para a primeira infância

Para a maior parte das despesas da Secretaria Municipal de Educação, utilizou-se a proporção de 55% 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 2017 (54,09%) e 2018 (54,4%). Como a proporção de matrículas em creches tende a ser ampliada nos próximos anos, optou-se por arredondar esse valor para cima. Além disso, embora parte das crianças matriculadas no 1º ano do Ensino Fundamental ainda tenha 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 infância²² ou por desconsiderá-la para essa finalidade²³.

²¹ Idem a 18.

²² Inserem-se, aqui, despesas relativas ao Leve-Leite e à manutenção de escolas de Educação Infantil.

²³ 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.

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

Quadro 5. Critérios de classificação - OPI Educação.

Tipo de despesa	Critério	Exemplos
Despesas voltadas exclusivamente para a educação infantil	Exclusivas (100%)	<ul style="list-style-type: none"> ● Leve-Leite ● Construção, operação e manutenção de escolas de educação infantil
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 (55%)	<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-Exclusiva, na proporção de crianças na Primeira Infância aplicada à proporção considerada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (22%)	<ul style="list-style-type: none"> ● Manutenção dos CEUs ● Eventos esportivos e culturais nos CEUs ● Construção de CEUs ● Piá/Vocacional – atualmente na Função 13 – Cultura.
Despesas voltadas a etapas e modalidades da educação básica que não a educação infantil	Não consideradas no orçamento da Primeira Infância (0%)	<ul style="list-style-type: none"> ● Educação integral ● Manutenção de escolas de ensino fundamental e EJA ● Alfabetização na idade certa ● Avaliações externas ● Parcerias da educação especial

Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não consideradas no orçamento da Primeira Infância (0%)	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetização de jovens e adultos • Ensino Superior - UniCEU
---	---	---

Fonte: CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

2.3.7 Função - 13 Cultura

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

- 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, 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 (para mais detalhes vide p. 14 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, adotamos um 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;

- 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 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 os nossos públicos-alvo.

Por último, algumas ações foram avaliadas como mais próximas do público adolescente, e assim foram excluídas do orçamento da primeira Infância.

2.3.8 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 e também para a primeira infância, adotando-se os índices gerais de 0,23 (23%) e 0,09 (9%), respectivamente.

2.3.9 Mapa das ações de 2019

No próximo quadro trazemos o mapa com o número de ações orçamentárias de 2019 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. Constata-se que a Educação concentra o maior número de ações do orçamento exclusivas ao nossos públicos-alvo, como já verificado na versão anterior.

Quadro 6. Mapa das ações OCA e OPI 2019.

EIXO	FUNÇÃO	PÚBLICO ALVO	NÚMERO DE AÇÕES			NÚMERO DE AÇÕES INCLUIDAS EM EMENDAS			
			Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total	
Transversal	04-Administração	OCA	1	0	1	1	0	1	
		"OPI"	1	0	1	1	0	1	
		Ex	NEx	Total	Ex	NEx	Total		
PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO ODS 5, 8, 10, 11, 16	08-Assistência Social	OCA	13	31	44	16	34	50	
		"OPI"	1	36	37	1	41	42	
	14-Direitos da Cidadania	OCA	1	26	27	8	46	54	
		"OPI"	0	23	23	0	44	44	
	PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS ODS 2, 3, 6, 10, 11, 13	10-Saúde	OCA	1	42	43	13	99	112
			"OPI"	1	42	43	6	104	110
15-Urbanismo		OCA	1	37	38	6	366	372	
		"OPI"	0	37	37	2	369	371	
16-Habituação		OCA	0	20	20	0	20	20	
		"OPI"	0	20	20	0	20	20	
17-Saneamento		OCA	0	20	20	0	25	25	
		"OPI"	0	20	20	0	25	25	
18-Gestão Ambiental		OCA	0	9	9	0	23	23	
		"OPI"	0	9	9	0	23	23	
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE ODS 4		12-Educação	OCA	54	19	73	73	24	97
			"OPI"	18	31	49	27	36	63
	13-Cultura	OCA	2	50	52	5	123	128	
		"OPI"	0	47	47	0	79	79	
	27-Desporto e Lazer	OCA	0	11	11	1	46	47	
		"OPI"	0	10	10	0	46	46	
	TOTAL DE AÇÕES			Ex=173	NEx=265	T=438	Ex=223	NEx=806	T=1029
	TOTAL DE AÇÕES INCLUIDAS EM EMENDAS			Ex=21	NEx=275	T=296	Ex=37	NEx=787	T=824

Fonte: elaboração própria (2020).

3. COMO LER O OCA e OPI?

O banco de dados (BD), elaborado para essa versão de 2019 e, de onde se extraem os respectivos Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente (ROCA) e Relatório do Orçamento Primeira Infância (ROPI) com os valores orçamentários, disponibilizado em formato Excel, é composto pelos seguintes campos de informação:

Quadro 7. Campos de Informação do BD ROCA e ROPI.

Área	Eixo/s dado/s 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.
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.

Iniciativa	Classifica a ação segundo seu proponente: Executivo ou Emenda (Legislativo).
Órgão	Unidade/s que pode orçar e/ou participa da ação.
Tipo OCA/OPI	Classifica a exclusividade da ação: exclusiva (Ex) ou não exclusiva (NEx) ao público-alvo do OCA/OPI. Também foram notificadas as ações excluídas, constando como EXCLUIR.
Índice OCA/OPI	Número que espelha a exclusividade da ação, podendo variar de 0 ²⁴ a 1 (100% voltado ao público-alvo do OCA/OPI).
Orçamento (LOA)	Traz o valor aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para aquela ação.
Orçamento LOA_OCA (a) Orçamento LOA_OPI (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) Empenhado_OPI (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) Liquidado_OPI (c)	É o valor liquidado para a ação durante o ano proporcional ao público-alvo, ou seja, multiplicado pelo índice correspondente.
Nível de Execução (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.
Nível de Execução (b)/(a)	Traz o percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual empenhado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA.

Fonte: elaboração própria (2020).

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), algumas ressalvas devem ser feitas na análise desses dados.

²⁴ As ações do orçamento que não guardam qualquer relação com o público alvo – 0 (0%) – foram excluídas dos cálculos. Nossos índices mínimos de exclusividade foram os proporcionais em relação à população total, a saber, 0,23 (23%) para 0 a 18 anos incompletos e 0,09 (9%) para 0 a 6 anos.

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 ainda que o projeto e o seu consequente pagamento tenham atrasado ou 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, e tipicamente associada às questões de planejamento situacional.

Para dirimir em parte tais ressalvas, resolvemos incorporar o nível de execução das ações também pelos valores empenhados em 2019.

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, sobretudo aqueles voltados ao público entre 0 e 6 anos (OPI) e entre 0 e 18 anos incompletos (OCA).

Acredita-se que, embora sempre passível 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 juntos as Secretarias gestoras – atividades que foram dificultadas pelo contexto da pandemia Covid-19; avaliar o formato do relatório vis-à-vis as ações de governo aberto e, especificamente quanto ao OPI, continuar a verificar a aderência, buscando alinhar ainda mais a metodologia ora adotada com o Plano Municipal pela Primeira Infância.

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):

Cecília Scifoni Bascchera

(cbascchera@prefeitura.sp.gov.br) (11) 2833-4286

Coordenadoria de Planejamento e Informação (CPI/SMDHC):

Elizete Regina Nicolini

(enicolini@prefeitura.sp.gov.br) (11) 2833-4261

Matheus de Lima

(matheuslima@prefeitura.sp.gov.br) (11) 2833-4263

Coordenadoria de Planejamento (COPLAN/SF):

Sandro Luis Palanca

(spalanca@prefeitura.sp.gov.br) (11) 2873-6225

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.