



# **ACORDO DE COOPERAÇÃO SGM/FTAS PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2022-2025**

RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO

São Paulo, SP  
2023

## 1. Introdução

O presente relatório tem por objetivo sistematizar e avaliar as atividades desenvolvidas no âmbito do Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria do Governo Municipal de São Paulo e a Fundação Tide Setubal para colaboração na definição de parâmetros para o planejamento orçamentário regionalizado no Plano Plurianual 2022-2025 (Termo de Cooperação Técnica 01/2021 - Processo SEI 6011.2021/0001372-0). Este processo de sistematização partirá das atividades e produtos previstos no Plano de Trabalho detalhado abaixo, parte integrante do Acordo de Cooperação.

<b>Plano de Trabalho - PPA 2022-2025 Regionalizado</b>	
<b>Atividade</b>	<b>Responsáveis</b>
Compartilhamento dos dados e metodologia de cálculo do índice de redistribuição territorial do orçamento público	FTAS
Validação da metodologia e composição do indicador que será utilizado para o planejamento regionalizado das despesas	SGM, SEFAZ, FTAS
Recálculo do indicador de acordo com a metodologia pactuada	FTAS
Recálculo das receitas disponíveis para investimentos e expansão de custeio no ciclo 2022-2025	SEFAS, FTAS
<b>Produto 1 - Quadro com valores a serem aplicados por subprefeitura no ciclo 2022-2025, acompanhado de memória de cálculo e notas metodológicas</b>	FTAS
Cotejamento do investimento planejado por subprefeitura na etapa anterior com o investimento já regionalizado pelas secretarias no SOF	FTAS, SEFAZ
Definição da melhor forma de apresentação do quadro no PPA incluindo valores planejados, investimentos já regionalizados e investimentos a regionalizar	FTAS, SEFAZ, SGM
Definição dos critérios de apropriação dos investimentos por subprefeitura, considerando situações onde a despesa beneficia mais de uma subprefeitura	FTAS, SEFAZ, SGM
<b>Produto 2 - Anexo de planejamento regionalizado do PPA</b>	FTAS, SEFAZ
Definição da estratégia de monitoramento do PPA regionalizado, com possíveis implicações no texto da lei (ex.: prestação de contas na LDO?)	FTAS, SEFAZ, SGM
<b>Produto 3- Sugestões de adequações no texto da lei do PPA para assegurar o monitoramento</b>	FTAS, SEFAZ, SGM
Acompanhamento da tramitação do PPA na CMSP, dialogando com atores-chave para apresentar e esclarecer dúvidas técnicas sobre o anexo regionalizado	FTAS
<b>Produto 4 - Relatório final</b>	FTAS

## 2. Avaliação sobre o cumprimento e sistematização das atividades desenvolvidas de acordo com o Plano de Trabalho

**a. Produto 1 - Quadro com valores a serem aplicados por subprefeitura no ciclo 2022-2025, acompanhado de memória de cálculo e notas metodológicas**

As primeiras atividades desenvolvidas no âmbito do Acordo de Cooperação compreenderam a adaptação da proposta metodológica apresentada pela Fundação Tide Azevedo Setubal (FTAS) e pela Rede Nossa São Paulo (RNSP) para a construção de um índice de distribuição dos recursos de investimentos e expansão de custeio que levasse em conta as diferentes demandas dos territórios por investimentos públicos.

A proposta original apresentada pelas entidades da sociedade civil acima referidas está consolidada na publicação *'Redistribuição Territorial do Orçamento Público: Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades'*<sup>1</sup>, e propõe a criação de um Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal a partir de uma cesta de indicadores sociais e de disponibilidade infraestrutura urbana, conforme quadro abaixo:

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

Fonte: FTAS e RNSP. *Redistribuição Territorial do Orçamento Público: Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades'*

Essa proposta foi apresentada pela FTAS e discutida em detalhes com as equipes técnicas da SGM e COPLAN/SF em uma sequência de reuniões virtuais realizadas ao longo de março e abril de 2021.

A partir do conhecimento desta proposta, os técnicos da PMSP apresentaram ponderações e considerações de cunho técnico que levaram a mudanças

<sup>1</sup> Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuicao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para-virar-o-jogo-das-desigualdades/>

metodológicas no que viria a ser a versão do índice a ser incorporada no PPA. As principais mudanças acordadas foram:

- Supressão do indicador “Tempo de deslocamento casa-trabalho” do eixo de infraestrutura urbana, devido à importância do sistema ferroviário, que não é de responsabilidade da PMSP, para a redução deste indicador em áreas mais periféricas da cidade;
- Uso dos dados do CadÚnico em substituição ao IPVS para apurar a vulnerabilidade social da população, devido à maior frequência de atualização desses dados em comparação aos do IPVS, que dependem do Censo do IBGE;
- Adoção do indicador “Taxa de empregos formais por habitante”, calculado anualmente pela RNSP no Mapa das Desigualdades com base em dados da RAIS.
- Redução do escopo de aplicação do índice, de todo o valor de investimento e expansão de custeio prevista para R\$ 5 bilhões.

A partir das mudanças solicitadas, a equipe da FTAS teve acesso aos dados do CadÚnico e do Mapa das Desigualdades e refez os cálculos para chegar à versão final da distribuição de recursos prevista no Anexo V do PPA 2022-2025, que foi validada com os Secretários e com o Prefeito. Também foi compartilhada com os técnicos da PMSP a memória de cálculo e as notas metodológicas referentes à versão final do índice, batizado de Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal.

#### **b. Produto 2 - Anexo de planejamento regionalizado do PPA**

Uma vez calculada a proposta de distribuição dos recursos, a equipe da FTAS contribuiu com a construção do texto e mapas do Anexo V do PPA, que detalha a aplicação do Índice. Uma proposta inicial do texto deste anexo foi enviada para as equipes de SF e SGM e ajustes no texto foram acordados. A versão final deste anexo pode ser encontrada no portal da Secretaria da Fazenda:

[https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022\\_2025/PPA-2022-2025\\_Anexo5\\_Final.pdf](https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/PPA-2022-2025_Anexo5_Final.pdf).

#### **c. Produto 3- Sugestões de adequações no texto da lei do PPA para assegurar o monitoramento**

Em paralelo ao desenvolvimento do texto do Anexo V, também foram realizadas reuniões para tratar do texto do Projeto de Lei do PPA, para garantir que o monitoramento da execução do índice fosse realizado de forma adequada. A versão final do Art. 5º da Lei nº 17.729/2021 (PPA 2022-2025) trata deste tema e prevê os seguintes dispositivos:

*Art. 5º A Administração Municipal adotará um índice de distribuição territorial do orçamento público, composto por indicadores das dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, de forma regionalizada no território do Município de São Paulo.*

*§ 1º O objetivo do índice previsto no caput é reduzir desigualdades territoriais no Município de São Paulo, de forma a integrar os diferentes instrumentos de planejamento municipal vigentes, direcionando investimentos e expandindo a oferta de serviços públicos em regiões mais vulneráveis, sem afetar a aplicação de recursos em projetos e atividades prioritários conforme o Plano Diretor Estratégico vigente, o Programa de Metas 2021-2024 e a Agenda Municipal 2030.*

*§ 2º Os critérios de destinação de recursos com vistas à aplicação do índice previsto no caput serão regulamentados anualmente por decreto pela Administração Municipal, em conjunto com demais normas referentes à execução orçamentária e financeira para cada exercício.*

*§ 3º O valor global, no período 2022-2025, para aplicação do índice previsto no caput não poderá ser inferior a R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais).*

*§ 4º A composição do índice previsto no caput é apresentada no anexo de que trata o inciso V, do parágrafo único, do art. 1º desta Lei.*

*§ 5º Para os exercícios de 2024 e 2025, a Administração Municipal poderá rever e atualizar a composição do índice previsto no caput, inclusive alterando seus componentes e respectivas ponderações, mantendo as dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, mas podendo acrescentar outras dimensões pertinentes, com vistas a melhor refletir a redução de desigualdades territoriais.*

*§ 6º A atualização de que trata o § 5º deste artigo deverá ser apresentada em anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 e 2025, respectivamente.*

#### **d. Produto 4 - Relatório final**

Consta do Plano de Trabalho uma atividade a ser desenvolvida após a apresentação do Projeto de Lei, que corresponde ao acompanhamento da tramitação do PPA na CMSP. Neste sentido, a FTAS desenvolveu reuniões com a equipe técnica de orçamento da Câmara e com a Vereadora responsável pela relatoria do PPA, sanando eventuais dúvidas e garantindo a aprovação do texto proposto sem alterações significativas.

### **3. Avaliação da Parceria**

Do ponto de vista da FTAS, o Acordo de Cooperação Técnica cumpriu com os objetivos esperados, representando um marco importante na colaboração entre sociedade civil e governo na cidade de São Paulo. A adoção de um planejamento orçamentário regionalizado tem sido reconhecida pela sociedade civil e imprensa paulistanas como uma inovação importante no combate às desigualdades regionais. Um exemplo deste reconhecimento foi a matéria 'Prefeitura de São Paulo vai

priorizar áreas mais pobres na divisão do orçamento', publicada pelo Estadão no dia 01/10/2021 (Fonte: <https://www.estadao.com.br/politica/prefeitura-de-sp-vai-priorizar-areas-mais-pobres-na-divisao-do-orcamento/>).

Apesar de reconhecermos que a regionalização do planejamento no PPA 2022-2025 ficou aquém da proposta apresentada pela FTAS na proposta do Reage SP, entendemos que as inovações no setor público muitas vezes se apresentam de forma incremental e que a adoção do índice, ainda que restrito a R\$ 5bi no período, representa um importante passo na direção correta.

Como desafios para o futuro, além de expandir a aplicação do índice para um volume cada vez maior dos recursos, salientamos a importância de avançar na produção de informações regionalizadas sobre a execução orçamentária, avançando na adoção do campo "Detalhamento da Ação" e utilizando dados de outros sistemas que já produzem informações regionalizadas como o SIGPEC e o WebSASS e que podem ser facilmente cruzados com o orçamento. Além disso, está posto o desafio de melhor integrar o índice aos demais instrumentos do ciclo orçamentário, em especial LOA e LDO, utilizando-os para apurar os resultados dos exercícios anteriores e corrigir os rumos caso a distribuição não esteja respeitando a proposta do índice.

Por fim, informamos que a FTAS segue à disposição da prefeitura para colaborar nestes temas de suma importância para a população paulistana.