

PLANO PLURI ANUAL

2022 - 2025

Anexo V

Regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

REGIONALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS DESPESAS NO QUADRIÊNIO 2022-2025

Como apresentado no documento de Exposição de Motivos deste projeto de Plano Plurianual (PPA), as desigualdades regionais na distribuição da infraestrutura urbana e no acesso aos serviços públicos ainda são realidade na cidade de São Paulo. Com isso, um dos principais desafios da Prefeitura, no âmbito da elaboração do PPA, é promover a efetiva melhoria das condições de vida nas regiões mais vulneráveis, por meio da regionalização do orçamento público.

Assim, o gasto público deve ser localizado no território, de forma que o desenvolvimento das políticas públicas municipais seja relacionado à distribuição das desigualdades no espaço municipal.

Cada programa do PPA é composto por ações orçamentárias, necessárias à consecução das políticas públicas, com os respectivos valores globais e por fonte de recursos, atrelados a metas físicas e financeiras e, quando cabível, por indicadores de acompanhamento e respectivos resultados esperados. Por outro lado, na dimensão territorial, as ações também são vinculadas à identificação, quando pertinente, das Regiões, Subprefeituras e Distritos a serem beneficiados pelo gasto público.

A regionalização das despesas públicas tem sido tema de intenso debate no âmbito da Prefeitura de São Paulo, tanto no que diz respeito à previsão proposta nas diversas peças de planejamento, orçamento e gestão, quanto no tocante à sua efetiva execução durante o ano. Nesse cenário, aumenta a necessidade de distribuir os gastos públicos de maneira regionalizada, célere, íntegra e amigável para o munícipe, de forma que seja possível saber quanto é gasto em creches, Unidades Básicas de Saúde ou serviços de zeladoria urbana, por exemplo, em cada local da cidade.

Contudo, para além da transparência das despesas do ponto de vista de sua regionalização, a Prefeitura de São Paulo está buscando ampliar a efetividade no combate às desigualdades territoriais, por meio da alocação estratégica de recursos nas regiões mais vulneráveis.

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS DESPESAS DE 2022 A 2025

Pela primeira vez em sua história, a Prefeitura de São Paulo propõe adotar um Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, composto por indicadores das dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, de forma regionalizada no território do Município.

Resultado de esforços conjuntos entre a Secretaria do Governo Municipal, a Secretaria Municipal da Fazenda e a Fundação Tide Azevedo Setúbal, como já apresentado no documento de Exposição de Motivos, o objetivo desse índice é reduzir desigualdades entre as diferentes regiões da cidade, principalmente no que diz respeito ao acesso a serviços públicos e à infraestrutura urbana.

De maneira a integrar os diferentes instrumentos de planejamento municipal vigentes, a proposta da Prefeitura é direcionar investimentos e expandir 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.

Para fazer isso, propõe-se que uma parcela de ao menos R\$ 5 bilhões, entre 2022 e 2025, seja destinada de acordo com o índice. Na prática, anualmente, a Prefeitura analisará a situação das regiões e definirá os critérios de destinação desses recursos, podendo selecionar áreas ou temáticas específicas para as regiões mais vulneráveis, sempre de maneira a refletir as necessidades de cada território, respeitados os critérios de distribuição estabelecidos na composição do índice.

O direcionamento de recursos com base no índice não afeta o orçamento previsto de cada Subprefeitura, mas sim das Secretarias responsáveis pelo desenvolvimento de cada política pública municipal. Quanto às despesas regionalizadas com base no índice, estão incluídos investimentos e expansão de custeio com ampliação e/ou melhoria da oferta de serviços nessas regiões.

Composição e cálculo do índice

Apresentamos a seguir o cálculo do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal. Para a área de cada Subprefeitura, ele leva em consideração o número de habitantes, a situação da infraestrutura e as condições de vulnerabilidade do território a partir de um conjunto de indicadores. As variáveis foram selecionadas e priorizadas conforme descrito a seguir.

Componentes do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal

Dimensão	Variáveis	Peso
Vulnerabilidade Social Peso total: 60%	Famílias inscritas no CadÚnico (ponderado por faixa de renda)	20%
	Taxa de empregos formais por habitante	20%
	Mortes por causas externas	20%
Infraestrutura urbana Peso total: 30%	Falta de acesso à coleta de esgoto	15%
	Domicílios em favelas	15%
Demografia	População	10%

A seguir, detalham-se cada dimensão e respectivas variáveis. É importante ressaltar que, quando se fala em “subprefeitura”, o cálculo se refere à divisão administrativa municipal que corresponde à área abrangida por cada Subprefeitura, e não pelo órgão administrativo municipal denominado ‘Subprefeitura’.

1) Dimensão de vulnerabilidade social

(60% dos recursos distribuídos segundo esta dimensão)

O conceito de vulnerabilidade social é multidimensional e multideterminado, não sendo possível reverter a situação de vulnerabilidade com investimentos exclusivos em um único setor de política pública. Nesse sentido, essa dimensão do índice tem como objetivo mensurar diversos aspectos que produzem vulnerabilidade social, identificados a partir de privações relacionadas a insuficiência de renda, ciclo de vida familiar e violência.

Busca-se, assim, que as porções mais vulneráveis do espaço urbano recebam investimentos suficientes para a expansão dos serviços urbanos de proteção social e outros que possam atender às necessidades específicas do território.

Para tanto, as seguintes variáveis são consideradas:

a) Participação da população cadastrada no CadÚnico com baixa renda no total da população cadastrada com baixa renda no total da cidade

(SMADS, Janeiro de 2021) – CADUNICO_RENDA_{Parti} – Peso: 20%

Os dados de renda do CadÚnico permitem localizar os territórios com maior concentração de pessoas com baixa renda. A partir da informação da renda familiar recebida per capita, cada pessoa cadastrada é categorizada em faixas de renda. Para este levantamento foram consideradas as pessoas em “extrema pobreza” (R\$ 0 a R\$ 89,00 per capita), “pobreza” (R\$ 89,01 a R\$ 178,00 per capita), “baixa renda” (R\$ 178,01 a meio salário-mínimo per capita) e acima de meio salário mínimo.

Para o cálculo desta variável, foram atribuídos pesos diferentes a cada faixa de renda, buscando direcionar mais recursos para as regiões que concentram mais pessoas nas faixas mais críticas de renda. Assim, o cálculo desta variável (CADUNICO_RENDA_{Parti}) foi feito de acordo com a seguinte fórmula:

$$CADUNICO_RENDA_{Parti} = 40\%*(\text{Número de pessoas em extrema pobreza}) + 30\%*(\text{Número de pessoas em pobreza}) + 20\%*(\text{Número de pessoas de baixa renda}) + 10\%*(\text{Número de pessoas com renda acima de meio salário mínimo})$$

b) Participação do número dos óbitos da região por causas externas no total de óbitos por causas externas da cidade

(PMSP, SMS, Proaim, 2016, 2017, 2018) – MORTES_CAUSAEXT_{Parti} – Peso: 20%

As causas externas são uma forma de mensurar as mortes violentas, como homicídios e acidentes de trânsito. São definidas como traumatismos, lesões ou quaisquer outros agravos à saúde de início súbito e que sejam consequência imediata de agressão ou outra causa exógena.

Entende-se que esta variável sinaliza diversos aspectos relacionados à qualidade de vida no território, como a susceptibilidade à violência urbana e doméstica, segurança no trânsito e a qualidade do atendimento médico de emergência.

Para este levantamento, foi considerada a participação de cada subprefeitura no total de mortes por causas externas na cidade no período entre 2016 e 2018.

c) Diferença absoluta entre a taxa de emprego formal por habitante na subprefeitura e a média da cidade

(Rede Nossa São Paulo, RAIS, 2019) – TAX_EMP_{Parti} – Peso: 20%

A taxa de emprego formal por habitante é um indicador calculado pela Rede Nossa São Paulo a partir de dados da pesquisa RAIS. Ele indica quantos empregos formais existem por morador de cada distrito, medindo a quantidade e qualidade da oferta de empregos nas diferentes regiões da cidade.

Para uso no Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, foi calculada a distância de cada subprefeitura em relação à média da cidade. Para aquelas subprefeituras onde há mais oferta de empregos do que a média, o valor

de participação foi zerado. Para as demais subprefeituras, a diferença em relação à média foi positivada e normalizada, de forma que quanto maior a diferença em relação à média, maior a participação daquela subprefeitura na distribuição.

2) Dimensão de infraestrutura urbana

(30% dos recursos distribuídos segundo essa dimensão)

Esta dimensão parte da premissa de que os aspectos de infraestrutura dos bairros e distritos paulistanos devem ser considerados no planejamento regionalizado da aplicação dos recursos públicos. Entende-se que equalizar a presença de infraestruturas relacionadas ao urbanismo, mobilidade, habitação e saneamento demanda um elevado grau de priorização orçamentária em função do déficit histórico de investimento em determinadas áreas da cidade.

É também essa a dimensão que visa a garantir que o índice seja de alguma maneira responsivo aos investimentos realizados, ou seja, espera-se que as variáveis selecionadas neste campo sejam impactadas de maneira mais imediata pela realização dos investimentos públicos.

A dimensão de infraestrutura urbana considera as variáveis apresentadas a seguir:

a) Participação dos domicílios sem esgotamento sanitário no total de domicílios sem esgotamento sanitário da cidade

(IBGE, Censo Demográfico, 2010) – ESG_{Parti} – Peso: 15%

Estima-se que cerca de 3,7% da população paulistana não tenha acesso ao serviço regular de coleta de esgoto¹. Essa falta de acesso é indicativa de processos de urbanização precária e se concentra na Zona Sul da cidade, sendo que os distritos de Grajaú, Parelheiros, Jardim Ângela e Capão Redondo respondem juntos por mais de 28% do total de domicílios sem esgotamento sanitário.

b) Participação dos domicílios em assentamentos precários (loteamentos e favelas) da subprefeitura no total de residentes em loteamentos e favelas da cidade

(IBGE, Censo Demográfico, 2010; CEM / SEHAB. Base de loteamentos e favelas 2000 e 2010, 2016) – $ASTPREC_{Parti}$ – Peso: 15%

Estima-se em 3,1 milhões o número total de pessoas vivendo em assentamentos precários na cidade de São Paulo, o que equivale a 27% da população. Este número é composto da soma dos moradores de favelas e loteamentos. Como o dado de loteamentos está disponível apenas a nível da subprefeitura, esta variável não é apresentada aqui em nível distrital.

¹ Dados de 2018. Fonte: Painel Saneamento Brasil. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/compare?id=355030>.

3) Dimensão de demografia

(10% dos recursos distribuídos segundo essa dimensão)
(IBGE, Censo Demográfico, 2010) – POP_{Parti}

Esta dimensão tem como objetivo indicar uma distribuição mínima de investimentos de acordo com a participação de cada subprefeitura no total da cidade em termos de população, partindo da premissa de que uma parcela dos aportes está relacionada a requalificação de serviços e infraestruturas existentes e que deve, portanto, ter como referência a quantidade de cidadãos de cada subprefeitura.

A combinação das três dimensões descritas acima consolida o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, que deve ser calculado para cada subprefeitura conforme fórmula abaixo:

$$IDRGP_i = 20\% * CADUNICO_RENDA_{Parti} + 20\% * MORTES_CAUSAEXT_{Parti} + 20\% * TAX_EMP_{Parti} + 15\% * ASTPREC_{Parti} + 15\% * ESG_{Parti} + 10\% * POP_{Parti}$$

Na notação da fórmula, o subscrito *i* representa a subprefeitura de interesse.

Atualização do índice

Considerada a aplicação do Índice, nessas condições, em 2022 e 2023, e admitindo a possibilidade de atualização de indicadores de vulnerabilidade e demografia, com a perspectiva de realização do Censo Demográfico pelo IBGE, propõe-se que, para os exercícios de 2024 e 2025, a Prefeitura possa rever e atualizar a composição do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, inclusive alterando seus componentes e respectivas ponderações, desde que mantidas as dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia.

Também se propõe a possibilidade de acrescentar outras dimensões pertinentes, com vistas a melhor refletir a redução de desigualdades territoriais, sempre com base em dados atualizados.

Na hipótese de atualização do Índice, o detalhamento deve ser apresentado em anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 e 2025, respectivamente.

Distribuição regional do gasto público municipal com o índice proposto

Calculadas as variáveis conforme fórmula de cálculo estabelecida acima, chegamos às participações para cada prefeitura, conforme distribuição a seguir:

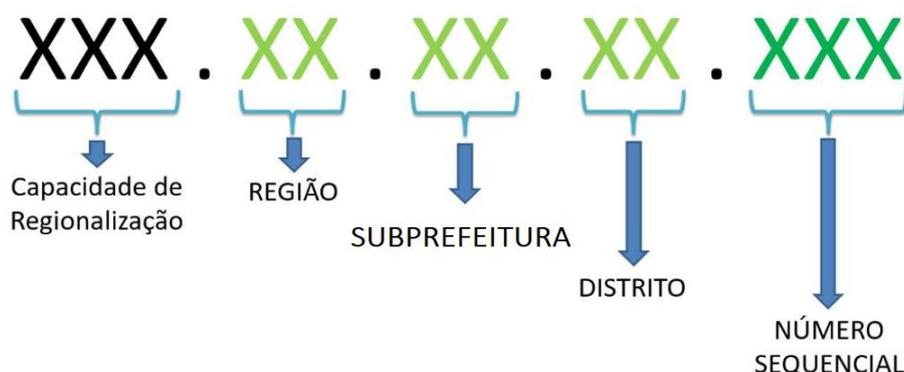
Distribuição Regional de R\$ 5 bilhões conforme o Índice

SUBPREFEITURA	PARTICIPAÇÃO NO ÍNDICE	DISTRIBUIÇÃO R\$ 5 BI (EM R\$ MI)	POPULAÇÃO
Capela Do Socorro	7,1%	353,8	594.930
M'Boi Mirim	7,1%	353,0	563.305
Campo Limpo	6,2%	308,2	607.105
São Mateus	5,1%	255,7	426.794
Itaquera	4,9%	243,4	523.848
Cidade Ademar	4,8%	241,5	410.998
Freguesia/ Brasilândia	4,6%	228,1	407.245
São Miguel	4,2%	209,5	369.496
Itaim Paulista	4,1%	203,2	373.127
Pirituba	3,8%	188,6	437.592
Parelheiros	3,7%	186,8	139.441
Jaçanã/ Tremembé	3,6%	181,9	291.867
Penha	3,5%	172,8	474.659
Guaianases	3,5%	173,0	268.508
Sapopemba	3,5%	176,5	284.524
Ipiranga	2,9%	145,7	463.804
Casa Verde/ Cachoeirinha	2,7%	134,8	309.376
Cidade Tiradentes	2,8%	138,9	211.501
Butantã	2,5%	124,9	428.217
Perus	2,6%	128,9	146.046
Ermelino Matarazzo	2,1%	104,8	207.509
Sé	1,8%	89,7	431.106
Vila Maria/ Vila Guilherme	1,7%	83,6	297.713
Vila Prudente	1,8%	91,3	246.589
Mooca	1,5%	75,1	343.980
Jabaquara	1,5%	74,8	223.780
Aricanduva/ Formosa/ Carrão	1,6%	78,7	267.702
Santana/ Tucuruvi	1,5%	73,0	324.815
Lapa	1,1%	56,4	305.526
Santo Amaro	0,9%	46,8	238.025
Vila Mariana	0,9%	42,8	344.632
Pinheiros	0,7%	34,0	289.743
TOTAL	100%	5,000	11.253.503

Para facilitar a visualização da distribuição proposta acima, a seguir apresenta-se um mapa temático que destaca a participação no índice para cada subprefeitura, conforme os critérios propostos.

REGIONALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No orçamento paulistano, a identificação dos gastos regionalizados ocorre por meio do Detalhamento de Ação (DA), um código composto pela indicação da capacidade de regionalização de cada ação orçamentária e por códigos indicativos do local onde serão aplicados os recursos.



A estrutura do DA foi produzida a partir de diálogo com atores internos e externos à Prefeitura, com destaque para representantes do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e da sociedade civil, além de um processo de consulta de melhores práticas adotadas por outros entes federativos. A premissa básica da adoção desse código é o direcionamento de esforços para que 100% das despesas regionalizáveis, ao menos no nível da divisão administrativa de cada Subprefeitura, fossem classificados durante a execução do orçamento.

Ressalta-se a existência de despesas que, em sua natureza, não são passíveis de regionalização. Isso ocorre, por exemplo, com o pagamento de precatórios, ou a realização de despesas de cunho meramente administrativo junto às sedes dos órgãos e entidades municipais, servindo à Prefeitura como um todo.

A vinculação entre a despesa pública e o DA é realizada no momento da liquidação, ou seja, quando a Prefeitura começa a providenciar o pagamento por determinado produto ou serviço contratado. Cada Unidade Orçamentária é responsável por indicar o(s) DA(s) junto com a emissão da Nota de Liquidação e Pagamento.

Em resumo, a Prefeitura vem trabalhando para que a regionalização dos gastos públicos seja um instrumento efetivo para que o Poder Público promova a expansão de serviços públicos nas regiões mais vulneráveis, promovendo também a permanente redução de desigualdades.