

## **Em debate: A importância do Orçamento Regionalizado**

*Por Peter Spink*

Uma pergunta cada vez mais presente nas discussões sobre como melhorar a vida da população dos distritos de Jardim São Luís e Jardim Ângela é: não seria melhor se cada distrito tivesse sua própria Prefeitura Regional? Afinal, ambos são maiores que muitas cidades do estado de São Paulo e maiores inclusive que muitas Prefeituras Regionais atuais.<sup>1</sup>

Quando olhamos a localização dos diferentes serviços públicos (saúde, educação, assistência, cartórios e similares), é possível distinguir três diferentes regiões. A primeira, mais densa em termos do número de serviços, começa no norte do Jardim São Luís, vai até um pouco depois da Estrada do M'Boi em Piraporinha e chega até a curva da Figueira e partes da Vila Remo. A segunda, razoavelmente consolidada em termos de serviços, segue pelo centro do Jardim Ângela e traça uma linha horizontal (Leste-Oeste) mais ou menos até a altura da região comercial da Menininha. Por fim, a terceira vai da Menininha até os limites do município com Itapeverica e Embu Guaçu. Enquanto a diferença entre as duas primeiras regiões é menos visível em termos de distribuição, a diferença entre as duas primeiras juntas e a terceira é muito grande. Por exemplo, depois da Menininha não há uma feira livre oficial de rua; há, sim, mecanismos de distribuição de produtos frescos, mas a feira enquanto símbolo do convívio paulistano, de espaço público e de encontro de vizinhança, não.

Conclusão: enquanto o Jardim São Luís tem seus serviços relativamente bem distribuídos, o Jardim Ângela se divide em dois. Será que uma Prefeitura Regional para o Jardim Ângela resolveria esta questão?

Considerando as práticas recentes realizadas pelas Prefeituras regionais, a resposta provavelmente seria não. As Prefeituras regionais, tanto nas gestões Serra/Kassab quanto na gestão Haddad, se limitaram às chamadas atividades de “zeladoria” e em nenhum momento assumiram as responsabilidades de coordenação territorial definidas na Lei das Subprefeituras<sup>2</sup> (Lei 13.399 de 1 de agosto de 2002).<sup>3</sup> Além disso, não há um orçamento efetivo de base territorial, e o pouco orçamento que sobra para as Prefeituras Regionais gerirem é também focado em ações de zeladoria, sendo pouco discutido com a população. Portanto vem a pergunta: participar em quê, e sobre o quê?

Em suma, não sabemos o que é possível esperar de uma Prefeitura Regional porque, na prática, nunca tivemos atribuições claras, tanto em relação a responsabilidade e poderes quanto em termos de um orçamento à altura do desafio.

Uma comparação, mesmo que superficial, com outras grandes cidades no mundo nos mostra rapidamente que a situação de São Paulo é totalmente atípica. Muitas cidades possuem múltiplos níveis de representação e formas de organização administrativa,

---

<sup>1</sup> Para se ter ideia da dimensão destes distritos, vale olhar os dados demográficos das Prefeituras Regionais, presentes no link:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados\\_demo graficos/index.php?p=12758](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demo graficos/index.php?p=12758)

<sup>2</sup> Você pode acessar a Lei completa aqui:

[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/lei\\_13\\_399.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/lei_13_399.pdf)

<sup>3</sup> A experiência dos Conselhos Participativos demonstrou bem esta ausência de coordenação.

muitas vezes autônomas, articulando bairros e sub-regiões, com separação de responsabilidades e autoridades distintas em termos orçamentários. Traduzido de maneira simples, sem orçamento e sem o poder de coordenar efetivamente e garantir as ações orçadas, tanto faz o número de Prefeituras Regionais.

## **Caminhos**

Em termos positivos, a região do M'Boi Mirim é foco de muitas ações de base e de articulação local. É uma região com Fóruns autônomos que reúnem ativistas em torno de temas considerados chave e que buscam encontrar caminhos para o desenvolvimento territorial. Estas articulações podem ser encontradas entrecruzando uma área que é parte dos distritos de Campo Limpo e Capão Redondo, com os distritos de Jardim São Luís e Jardim Ângela. Assim, vemos que quem precisa se organizar não é a sociedade civil, que já está articulada, mas os próprios governos, que devem pensar a partir de ações territoriais.

Para os governos, em geral é mais fácil discutir em termos de demanda e orçamento: uma unidade de saúde, um centro de referência da assistência, uma escola de educação infantil. Mais difícil é discutir a falta de conectividade entre os serviços existentes, porque a coordenação depende das pessoas. Os sintomas são claros: não há conectividade entre as diferentes áreas de serviços públicos do município; não há conectividade entre serviços estaduais e municipais e às vezes não há conectividade efetiva dentro do mesmo setor de serviço público. Como resultado, muitas das questões mais complexas em relação às vulnerabilidades sociais e materiais presentes não são atendidas. Aqui a solução passa menos por orçamento e mais pelas possibilidades de coordenação e a discussão de vulnerabilidade institucional (ver documentos de trabalho com link).

Sem dúvida, parte do caminho é exigir a implementação efetiva da Lei 13.399, que não é uma lei complicada - a parte operacional que trata das responsabilidades tem pouco mais de dez parágrafos e a sua leitura rapidamente demonstra a diferença entre as intenções da lei e a situação atual. Sem dúvida, também, é importante exercer pressão para que o orçamento do Município com um todo seja apresentado de maneira regionalizada, conforme a exigência da legislação do próprio município que nunca foi respeitada.<sup>4</sup>

Por esta razão, muitas organizações sociais, associações e fóruns são trabalhando juntos na Rede Nossa São Paulo ([www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)) buscando exercer pressão para que o orçamento seja apresentado em termos de investimentos e gastos regionais (essa discussão pode ser encontrada nos excelentes documentos produzidos pela Rede Nossa São Paulo<sup>5</sup> e a Fundação Tide Setúbal<sup>6</sup>).

---

<sup>4</sup> É importante lembrar que todos nós pagamos impostos para a Prefeitura, direta ou indiretamente. Por exemplo, mesmo não pagando IPTU diretamente, ele já está dentro do preço do pão da padaria. Será que, por pagamos impostos, não temos o direito de saber onde foi gasto, tanto no assunto quanto no território?

<sup>5</sup>

[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/orcamento\\_publico\\_e\\_democracia\\_direta\\_jd\\_angela.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/orcamento_publico_e_democracia_direta_jd_angela.pdf)

<sup>6</sup> [https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio\\_gasto\\_publico\\_final.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio_gasto_publico_final.pdf)

Mas, para além de se juntar às diferentes articulações para melhorar cada vez mais a transparência do orçamento, há algo que cada um pode fazer, sozinho ou com um grupo de amigos, como parte de uma organização local, com uma atividade escolar ou como interesse profissional: olhar a informação que já existe e levar esta informação para discussões informais e debates públicos. Aqui é necessário introduzir um pequeno comentário sobre orçamento.

Orçamento é planeamento - é assim que dizem as e os especialistas. Ou seja, quando alguém planeja fazer algo, parte de sua tarefa é traduzir isso em custos. Há duas formas de montar um orçamento: a primeira é montar um orçamento ativo, voltado aos resultados que queremos atingir: onde queremos chegar? Que temos de fazer para fazer isso acontecer? De onde vem o dinheiro necessário? Mas há também um estilo de orçamento mais passivo: o que podemos fazer com aquilo que temos? A vida é uma mescla dos dois; as possibilidades e as restrições. Quando isso acontece individualmente ou em família sabemos que podemos mudar de opinião ao longo do caminho. Mas a área pública é diferente destas pequenas democracias familiares onde ajustes são necessários e tudo mundo participa de alguma maneira. Como não se trata de uma discussão em volta da mesa da cozinha, os processos são mais formais, técnicos e sem dúvida mais complexos, inclusive com leis e prazos e documentos e muitos números.

Na grande maioria dos países, o orçamento é considerado algo que, ao ser aprovado, será implementado. Este tipo de orçamento é conhecido como impositivo: o que está no orçamento será feito a partir dos custos estabelecidos. Já o orçamento público Brasileiro (Federal, Estadual e Municipal) tem, ao contrário, a noção de orçamento como algo que autoriza despesas. Ora, autorizar despesas é muito diferente de garantir que as despesas serão efetivadas, ou seja, que o planejado será feito e acontecerá. Se as despesas não são feitas, simplesmente não são feitas. Há muita similaridade com a parte passiva do orçamento doméstico, com quantidades separadas para assuntos diferentes: não se pode gastar mais, mas também não é necessário gastar. O resultado é um mundo sem planos efetivos e sem certeza que algo será feito. Este é o mundo que conhecemos nas Prefeituras Regionais e também na Prefeitura do Município de São Paulo com um todo.

É por esta e outras razões que organizações e movimentos sociais conseguiram criar, em São Paulo, a Lei do Plano de Metas. Conhecido como Programa de Metas, a lei determina que todo prefeito, eleito ou reeleito, deverá apresentar, em até noventa dias após sua posse, o Programa de Metas de sua gestão. Este Programa deve conter as ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública municipal, Prefeituras regionais e distritos da cidade, levando em consideração as diretrizes de sua campanha eleitoral e do Plano Diretor Estratégico.<sup>7</sup>

Então o que podemos fazer individualmente ou com um grupo de amigos, associação ou para um trabalho de escola? Primeiro, estudar o Plano de Metas para ver o que é previsto para cada região da cidade. Segundo, acompanhar os relatórios sobre o plano

---

<sup>7</sup> Veja o Programa de Metas da Prefeitura nos seguintes links:

[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/pmsp\\_programa-de-metas-2017-2020.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/pmsp_programa-de-metas-2017-2020.pdf) e  
<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>

de metas, aprender a navegar no portal da PMSP e reclamar na Ouvidoria caso não encontremos alguma informação.

Mas também há algo que podemos também fazer bem perto de casa (já que, mesmo que o orçamento não seja impositivo, há um grau de detalhamento no orçamento atual que permite um questionamento e até mobilização cívica em âmbito local): estamos falando dos orçamentos detalhados das Prefeituras Regionais e das obras previstas para serem executadas. Chave aqui são algumas tabelas do orçamento municipal, que estão disponíveis na página da Lei de Orçamento Anual (LOA) no Portal de Transparência da PMSP nos seguintes links:

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx>

A primeira tabela é o Consolidado Geral (Demonstrativo de Despesas por Órgãos e Categorias Econômicas). Tem duas páginas e lista o total de despesas autorizadas para cada secretaria e demais entidades municipais, dentre as quais as Prefeituras Regionais. As despesas são separadas em ‘correntes’ e de ‘capital’. Despesas correntes são os gastos necessários para a manutenção das atividades dos órgãos de administração pública (por exemplo: gastos com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia e telefone). Despesas de capital são gastos que criam melhorias permanentes ou expandem as atividades: por exemplo, aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras e aquisição de imóveis.

Em comparação com grande parte das Secretarias, os valores repassados para as Prefeituras Regionais são bem menores, mas não são insignificantes. O item 58 na primeira página mostra os valores da Prefeitura Regional de M’Boi Mirim: as despesas de custeio são orçadas em R\$ 34.729.231,00 e de capital em R\$ 28.75178,00. Isso quer dizer que há atividades sendo mantidas e há autorização para melhorias, obras e expansão. Será que é possível saber onde estão programadas estas melhorias sem ter que ir até a Prefeitura Regional? Sim! É possível saber exatamente onde elas estão previstas, que podem não ser grandes, mas com R\$ 28.75178,00 é possível fazer muita coisa.

Para saber onde e o quê está programado, temos que olhar o Consolidado Geral (Quadro de Detalhamento de Despesas). Este é um pouco mais complicado já que, além listar cada projeto, atividade ou operação especial com um número, há uma série de códigos chamados de “natureza de despesa”, que são as diferentes categorias e subcategorias das despesas já mencionadas. Felizmente, não é necessário saber todos os códigos para entender as despesas de M’Boi Mirim e é possível já saber muita coisa sem saber os códigos.<sup>8</sup>

O detalhamento para o M’Boi Mirim começa na página 161. A lista das obras e melhorias começa com a “Construção e Implantação de Uma Praça e Área de Lazer com Equipamentos para Terceira Idade e um Playground na Rua Julião França próximo ao N° 10” e termina na página 164 com a “Construção de Escadão: Travessa

---

<sup>8</sup> Para quem quer saber estes códigos, fizemos uma pequena tabela para o M’Boi Mirim, e para quem gostaria de saber mais, incluímos um exemplo do orçamento geral dividido por natureza de despesas, e o Manual de Classificação. Os materiais e sua localização estão listados ao final do texto.

Benjamin Consin, Jd Vera Cruz”. Ao, todo, são trinta e sete obras listadas. Qual o próximo passo? Se há uma obra listada numa rua, travessa ou lugar conhecida, ou uma obra cujo foco parece interessante, é somente passar lá para ver o que está acontecendo – e, se não houver sinais de melhorias ou instalações, começar a perguntar. Sabendo que haverá obras previstas para 2019, seria interessante também descobrir o que está sendo discutido. Em suma, a transparência existe, mesmo sendo difícil de acompanhar; o próximo passo é aprender a usar as informações.

### **Lista de informações e documentos disponíveis na Estação**

1. Lei das Subprefeituras de 2002:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/lei\\_13\\_399.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/lei_13_399.pdf)
2. Gasto Público no Território 2014 -2007: Fundação Tide Setúbal:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio\\_gasto\\_publico\\_final.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio_gasto_publico_final.pdf)
3. Orçamento Público e Democracia Direta – Apresentação de Américo Sampaio, Movimento Nossa São Paulo 2017:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/orcamento\\_publico\\_e\\_democracia\\_dir\\_eta\\_jd\\_angela.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/orcamento_publico_e_democracia_dir_eta_jd_angela.pdf)
4. Programa de Metas da PMSP para 2017 – 2020:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/pmsp\\_programa-de-metas-2017-2020.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/pmsp_programa-de-metas-2017-2020.pdf)
5. Programa de Metas – Respostas aos Municípios:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio\\_respostas\\_municipes.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/relatorio_respostas_municipes.pdf)
6. Orçamento Municipal Demonstrativo Geral 2018:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/6.\\_orcamento\\_municipal\\_demonstrativo\\_geral\\_2018.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/6._orcamento_municipal_demonstrativo_geral_2018.pdf)
7. Orçamento Municipal Quadro Detalhado 2018:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/quadrodetalhamentodespesa\\_1.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/quadrodetalhamentodespesa_1.pdf)
8. Orçamento Municipal – código de despesa:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/8.\\_orcamento\\_municipal\\_-\\_manual\\_de\\_classificacao\\_de\\_despesa.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/8._orcamento_municipal_-_manual_de_classificacao_de_despesa.pdf)
9. Orçamento Municipal – natureza das despesas:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/9.\\_orcamento\\_municipal\\_em\\_termos\\_de\\_natureza\\_de\\_despesa\\_2018.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/9._orcamento_municipal_em_termos_de_natureza_de_despesa_2018.pdf)
10. Tabela de códigos de despesa para o orçamento da Prefeitura Regional de M’Boi Mirim:  
[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/10.\\_tabela\\_de\\_codigos\\_de\\_despesa\\_para\\_a\\_prefeitura\\_regional\\_de\\_mboi\\_1\\_0.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u88/10._tabela_de_codigos_de_despesa_para_a_prefeitura_regional_de_mboi_1_0.pdf)
11. Veja também: <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>