

A dimensão territorial no planejamento público: o caso do município de São Paulo

Isabella Natali Miranda Cuccin isabellacuccin@gmail.com

Graduada em gestão de políticas públicas pela USP e mestranda do Programa de Gestão de Políticas Públicas da USP.

1. Introdução

A regionalização do orçamento público é um termo recente na literatura de finanças públicas, relacionado a duas premissas fundamentais: a importância de localizar e visualizar onde os gastos públicos são realizados para aprimorar a transparência no processo de planejamento e execução dos recursos, e a necessidade de que a alocação orçamentária seja baseada em objetivos, parâmetros e medidas de combate às desigualdades socioespaciais, como é o caso dos critérios territoriais. Em outras palavras, regionalizar é entender onde o gasto ocorre e onde ele é necessário, considerando indicadores e variáveis que guiem a decisão de forma mais precisa e justa, assegurando que os recursos cheguem a quem mais precisa (SATIRO; MARIN; GODOY, 2021).

Embora a cidade de São Paulo arrecade recursos substanciais e tenha implementado planos ambiciosos de participação social, o planejamento público não tem sido eficaz em reduzir as desigualdades socioespaciais, especialmente nas periferias. Para transformar essa realidade, Wissenbach (2019) propõe que a classificação “região/território” seja central no planejamento da alocação de recursos, permitindo ações integradas que abordem problemas complexos nas regiões mais vulneráveis, alinhadas às prioridades setoriais.

No contexto de São Paulo, a regionalização do orçamento, debatida ao longo da última década, tem como características principais: 1) priorizar a alocação descentralizada, especialmente em regiões mais vulneráveis; 2) distribuir gastos públicos em unidades territoriais próximas às demandas dos cidadãos; 3) dialogar com as particularidades de cada território; 4) qualificar espaços de participação territorializados; 5) vincular obrigatoriamente despesas a territórios específicos; 6) considerar a categoria econômica “Investimento” como elemento transformador do território, por sua vinculação a intervenções físicas e visibilidade; e 7) empenhar o planejamento orçamentário no combate às desigualdades territoriais (WISSENBACH, 2018, 2019).

A discussão sobre a regionalização do orçamento no Brasil ainda é incipiente, mas tem ganhado destaque como um meio de aprimorar instrumentos orçamentários e contábeis, melhorar a transparência e promover maior participação social na formulação de políticas governamentais. Além disso, suas implicações para o desenvolvimento regional de estados e municípios, assim como para a redução das desigualdades socioespaciais, têm sido objeto de estudo e reflexão (TARTARUGA, 1999; MARANHÃO, 2007; BODART, 2009; SALGADO, 2010; COSTA, COSTA, e FRASÃO, 2011; WESENDONCK e SIEDENBERG, 2011; GOULART, 2015; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, 2019; NOBRE e CARVALHO, 2020).

Nacionalmente, a regionalização tem ganhado destaque na agenda governamental de estados como Maranhão, Rio Grande do Sul, Piauí, Santa Catarina e Pará, bem como em cidades como São Paulo e Porto Alegre.

No entanto, em São Paulo, devido a sua recente institucionalização, o tema ainda carece de contribuições significativas na academia e nos estudos de políticas públicas. Embora a regionalização tenha sido mencionada pela primeira vez na Lei Orgânica do município (SÃO PAULO, 1990), sua incorporação nos instrumentos de gestão orçamentária tem ocorrido de forma gradual e incremental, representada em pequenas ações em um longo período temporal (COELHO, 2020; MARQUES, 2020).

Visando contribuir para o debate teórico sobre a regionalização orçamentária no município de São Paulo, este artigo tem por objetivo discutir os principais marcos institucionais da regionalização do orçamento na Prefeitura de São Paulo e identificar experiências semelhantes em outros estados e municípios brasileiros. Para isso, o estudo apresenta uma revisão de literatura sobre a regionalização do orçamento público na cidade de São Paulo e em entes subnacionais que incorporam a dimensão territorial em seu planejamento orçamentário.

2. Métodos

Este artigo se inclui no campo dos estudos de políticas públicas e tem a regionalização do orçamento na Prefeitura de São Paulo como objeto. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, com o objetivo de descrever e contribuir para o debate sobre a regionalização do orçamento na cidade de São Paulo, tendo como período de referência para a discussão as gestões de Luiza Erundina (1982-1992), Marta Suplicy (2001-2004), Fernando Haddad (2013-2016) e Bruno Covas (2021-2024). Marques (2020) argumenta que algumas políticas apresentam trajetórias oscilantes: após serem criadas e implementadas, podem ser retiradas da agenda governamental, mas, em vez de desaparecerem, entram em latência e são retomadas por governos subsequentes que compartilham seus princípios e objetivos. Os marcos institucionais a serem descritos dizem respeito a normativos institucionalizados, políticas/programas e modelagens administrativas que de alguma forma contribuíram para o avanço da temática na Prefeitura de São Paulo.

2.1 Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica, de caráter exploratório e descritivo, buscou definir de maneira consensual o termo 'regionalização do orçamento', além de descrever seus aspectos e características. O estudo apresentou a regionalização realizada no município de São Paulo, no Brasil e no mundo, explicitando as ações de regionalização executadas em gestões municipais anteriores. A pesquisa bibliográfica foi conduzida em bancos de dados de artigos, teses e dissertações, como Scielo, Periódicos Capes e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), visando obter uma maior abrangência e diversidade de trabalhos. Os termos de busca utilizados incluíram: 'descentralização do orçamento', 'regionalização do orçamento', 'territorialização do orçamento', 'orçamento regional', 'Prefeitura de São Paulo + Orçamento', 'Administrações regionais', 'Luiza Erundina', 'Subprefeituras', 'Marta Suplicy' e 'Governo Haddad'.

Tabela 1 - Resultados da busca

Termo/Base	Scielo	Periódicos Capes	Teses Capes	Teses USP	BDTD	Google Scholar
descentralização do orçamento	0	0	1	0	1	4
regionalização do orçamento	0	0	0	0	2	35
territorialização do orçamento	0	1	1	0	2	2
Orçamento regional	0	0	2	0	1	2
Prefeitura de São Paulo + orçamento	0	0	0	0	0	5
Administrações regionais	0	4	2	0	1	0
Luiza Erundina	0	0	1	0	0	0
Subprefeituras	0	0	2	0	2	4
Marta Suplicy	0	0	0	0	1	0
Governo Haddad	1	0	0	0	0	6

Fonte: Elaboração própria (2023)

Durante a busca, evidenciou-se a escassez de estudos produzidos pela academia sobre a regionalização em São Paulo. Todos os estudos encontrados no período referentes a regionalização paulistana pertenciam à Fundação Tide Setubal ou à pesquisadores associados à mesma. Buscando sanar esta lacuna, foram coletados estudos sobre a regionalização do orçamento em outras cidades e estados brasileiros, produzidos pela academia, no intuito de compreender como o presente objeto tem sido descrito e caracterizado nesses contextos. A coleta dos artigos para a revisão bibliográfica foi realizada até atingir-se um ponto de saturação teórica, ou seja, quando novas referências não contribuíram mais com informações relevantes.

De modo geral, durante a busca houve a repetição de artigos entre às bases de dados, não houve resultados com a aplicação de algumas palavras-chave e, por fim, foram escolhidos os seguintes critérios de seleção de documentos:

Tabela 2 - Critérios de seleção de documentos

Critérios de Inclusão	Critérios de Exclusão
<ul style="list-style-type: none"> • Escrito em português; • 10 primeiras páginas de pesquisa; • Articula gestão orçamentária e território; • Análise da gestão orçamentária da gestão Luiza Erundina, Marta Suplicy, Fernando Haddad e Bruno Covas; • Estudos sobre a regionalização do orçamento na cidade de São Paulo; • Estudos sobre a regionalização em outras cidades/Estados; 	<ul style="list-style-type: none"> • Outros idiomas; • Trata da regionalização do orçamento de órgãos específicos ou Universidades (Saúde, educação etc); • Não trata da regionalização orçamentária; • Duplicidade de trabalhos; • Duplicata da discussão; • Link corrompido.

Fonte: Elaboração própria (2023)

2.2 Identificação dos Marcos Institucionais Históricos

Durante a leitura e análise dos textos selecionados, foram identificados marcos institucionais históricos relevantes para a regionalização do orçamento na cidade de São Paulo. Este processo envolveu a descrição das informações encontradas nos documentos selecionados, destacando eventos, políticas e mudanças institucionais que impactaram o objeto de estudo analisado.

3. Resultados e Discussão

3.1 Orçamento Regionalizado no Brasil

A ideia de regionalização do orçamento é recente e diz respeito a duas premissas básicas. A primeira consiste na incorporação da localização geográfica nas despesas, no intuito de aumentar o volume de informações e fornecer maior transparência sobre onde o gasto público está sendo realizado na cidade (MARIN e ALMEIDA, 2023). Já a segunda premissa acrescenta que, a partir dessa distribuição criteriosa, o planejamento público seja orientado e empenhado ao combate às desigualdades sociais e regionais da cidade.

O debate nacional e internacional acerca da maneira de lidar e gerir os principais desafios territoriais, têm perpassado pelo campo das finanças públicas, sendo comumente denominado de “regionalização do orçamento” onde a partir do respectivo termo, é possível identificar de que maneira a variável território é integrada no planejamento público

e no ciclo orçamentário (WISSENBACH, 2019). Em conformidade com a Fundação Tide Setubal (2019) o debate teórico acerca da utilização de classificações regionais/territoriais no orçamento público ainda é incipiente em termos de padronização para sua modelagem e aplicação. Nestes, há contrastes substanciais, sobretudo, nas estruturas de governança e nos formatos de regionalização. Essas diferenças já haviam sido descobertas em estudos da mesma organização que ao analisar 15 cidades ao redor do mundo, foram encontradas regionalizações orçamentárias que são realizadas a partir de despesas classificadas por subdivisões definidas de territórios ou pela criação efetiva de unidades de administração descentralizadas. Nesse sentido, a nível nacional, as experiências e modelos implementados são diversas e estão representadas, sobretudo, em governos estaduais e em alguns municípios.

3.1.1 Regionalização nos estados brasileiros

O estado do Rio Grande do Sul ao longo das últimas décadas protagonizou diversas experiências de participação popular em sua política de desenvolvimento regional, como o modelo para a elaboração do orçamento denominado “Consulta Popular”. O estado, aderiu em 1994 aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) órgãos auxiliares de planejamento regional que consistia na consolidação de assembleias abertas à participação popular, na tentativa de assegurar uma distribuição dos recursos públicos de forma equânime e direcionada às regiões mais vulneráveis do estado, bem como na promoção de uma maior transparência na elaboração do orçamento estadual. Para a efetivação do Consulta Popular, o estado disponibilizava anualmente recursos baseando-se em critérios pré-definidos, tendo o IDESE (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul) como referência para a mensuração das desigualdades nos municípios. O Índice abrangia fatores amplos e dimensionais contemplando educação, renda, saneamento e domicílios e saúde, que indicavam o grau de desenvolvimento dos municípios do estado (WESSENDONCK E SIEDENBERG, 2011). A partir do desempenho desses indicadores nos municípios, o recurso era distribuído, dando maior atenção às regiões mais vulneráveis e deficitárias.

Em período semelhante, o estado do Piauí deu início ao seu processo de regionalização do território em seu planejamento público com vista ao desenvolvimento de suas regiões. Sua principal estratégia foi a regionalização do orçamento público, promovendo repasses de recursos voltados para os chamados “Territórios de Desenvolvimento” (TD’s) através da contratualização pública. A primeira década do projeto consistiu na institucionalização das regiões político-administrativas e na modelagem dos instrumentos de planejamento e gestão, na segunda, entre 2010 e 2020, houve a efetivação dos planos. Segundo Nobre e Carvalho (2020) o objetivo principal das TD’s era o desenvolvimento do estado a partir da democratização dos programas e ações da regionalização do orçamento, pressupondo que esses mesmos programas e ações seriam pensados e orientados de acordo com as demandas e necessidades regionais. Nesse sentido, o governo do Piauí utilizou-se do PPA, LDO e LOA, além de 11 Planos de Ação. As estruturas organizacionais que operacionalizaram a regionalização foram: “a) Assembleias Municipais; b) Onze Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CTDS) e; c) Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CEDS).” (NOBRE E CARVALHO, 2020, p. 196). No período analisado pelas autoras, foram firmados 72 contratos de convênios e parcerias entre agentes regionais e órgãos públicos do Piauí para repasse de recursos, programas e ações nos TDs.

Concomitantemente, no ano de 2003 o estado de Santa Catarina criou as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR’s) no intuito de descentralizar as atividades da administração estadual, subdivididas em 36 estruturas físicas. A descentralização em Santa Catarina não é algo recente, contudo, a temática ressurgiu com força após a instituição das SDRs. O cerne das SDRs compreendia o desenvolvimento regional, sobretudo, a partir da mitigação das desigualdades regionais em suas múltiplas escalas, levando em consideração demandas regionais definidas em audiências públicas do chamado “Orçamento Estadual Regionalizado”. Para tanto, a nova modelagem organizacional previa a criação de fóruns permanentes de debates para a alocação da regionalização orçamentária. A regionalização do orçamento no estado de Santa Catarina ocorreu através das SDRs que distribuíam os recursos com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ao qual, as regiões com o menor valor no índice eram prioridade na alocação de recursos (GOULARTI, 2015).

Nesse íterim, no ano de 2007 o governo do estado do Pará deu início a sua descentralização. Foi realizada uma reforma administrativa que alterou a estrutura organizacional do governo, criando a Secretaria de Estado da Integração Regional (SEIR) que passou a coordenar a Política Estadual de Integração Regional (PEIR), apresentando como alternativa a divisão do estado em Regiões de Integração (RI), territórios base que serviriam de referência para o planejamento e a regionalização do orçamento. Nesse sentido, a PEIR possuía três diretrizes básicas: promover o desenvolvimento regional, a descentralização regional e a construção de uma nova relação institucional, tendo como foco a superação das desigualdades intrarregionais e a melhoria da qualidade de vida da população por meio do aumento da oferta de serviços públicos, investimentos e infraestrutura. Para tanto, o governo do Pará, construiu de forma sistemática os instrumentos que operacionalizaram o Sistema de Integração Regional, sendo eles (i) Planejamento Territorial Participativo; (ii) Plano Plurianual territorializado; (iii) Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável; (iv) Conselhos Regionais e Estadual de Desenvolvimento; (v) Sistema de Georreferenciamento do estado; (vi) Agências de Desenvolvimento Regional; e (vii) Agentes e Núcleos de Integração Regional (COSTA, COSTA e FRASÃO, 2011).

Na mesma direção, o estado do Maranhão no ano de 2008 lançou a Cartilha da Regionalização, instituída pela Lei Complementar N.º 108 de 21 de novembro de 2007, onde o estado foi espacializado em 32 regiões de planejamento, com o intuito de implementar políticas públicas em uma nova lógica de Estado-Território, orientado ao desenvolvimento sustentável e com o objetivo de reduzir as desigualdades e melhorar a qualidade de vida da população (MARANHÃO, 2007). A regionalização para o desenvolvimento do Maranhão fundamentou-se em um diagnóstico de características ambientais, vocações produtivas, dinamismo das regiões, relações socioeconômicas e culturais, regionalização político-administrativa e malha viária existente. As unidades de Planejamento das ações foram denominadas de Territórios de Desenvolvimento Sustentável, onde as ações voltadas para a redução das desigualdades intraestaduais tinham por intuito democratizar os programas e ações e a regionalização do orçamento. De acordo com a Lei Complementar, isso se efetivaria através dos instrumentos de gestão orçamentária do Estado, tais como PPA, LDO, LOA, Planos de Desenvolvimento Sustentável e demais planos setoriais, além de apresentações periódicas de dados estatísticos desagregados regionalmente e produção de indicadores (MARANHÃO, 2007). Para tal finalidade, ao longo da década, por meio do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), o governo do Maranhão produziu e disponibilizou o diagnóstico situacional completo para que se efetivasse o processo de regionalização, que além de ter sido incrementado a programas de escuta territorial (Orçamento Participativo), a regionalização continuada pelo governo de Flávio Dino (2019-2022) reorganizou a regionalização do Estado em 22 regiões administrativas, chamadas de “Regiões de Desenvolvimento” compostas por indicadores diagnósticos selecionados a partir dos 65 compromissos firmados pelo Governo.

Por fim, também há registro de experiências de regionalização no centro-oeste brasileiro, no estado de Goiás. A respectiva regionalização foi proposta em 2004 com o intuito de orientar espacialmente o diagnóstico, a elaboração e a distribuição dos projetos e investimentos do estado, com o intuito de propiciar o desenvolvimento equilibrado do território, mitigando desigualdades regionais. Em suma, de acordo com o estudo de Salgado (2011), Goiás regionalizou seu orçamento por meio dos PPA de 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Em sua primeira fase, no quadriênio 2000-2003, a terceira estratégia do PPA, denominada de “Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado”, foi composta por quatro setores econômicos: Desenvolvimento Regional; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Saneamento e Habitação e Desenvolvimento Urbano. Além disso, ao longo de seu conteúdo, admitiu a desigualdade regional e se propôs a corrigir distorções no estado. Para a presente estratégia foram previstas 144 ações distribuídas por 16 programas. O setor Econômico “Desenvolvimento Regional” recebeu três regiões prioritárias de investimentos, onde foram criados programas específicos, sem, no entanto, uma clara regionalização das ações. Já no PPA para o quadriênio 2004-2007, a regionalização do Estado é descrita de forma clara na Lei de criação do plano. Além disso, o plano passa a indicar melhor a divisão dos recursos no estado. Por fim, o PPA 2008-2011 apresenta avanços em termos de planejamento e regionalização em relação aos anos anteriores ao demonstrar de forma regionalizada as metas físicas e a previsão de investimentos, nas 10 regiões de planejamento agora denominadas “Eixos de Desenvolvimento”. Este último avanço contribuiu na espacialização dos investimentos para cada região, demonstrando quanto e onde o recurso seria alocado por meio da categoria “a regionalizar” (SALGADO, 2010).

Como dito anteriormente, as regionalizações apresentadas no âmbito estadual, de modo consensual podem ser definidas como regiões de planejamento, institucionalizadas, em sua maioria, sem autonomia administrativa e, tão somente, criadas para orientar às ações governamentais, diferentemente do caso do município de São Paulo, onde há, de fato, unidades de administração descentralizadas, materializadas pelas subprefeituras.

3.1.2 Regionalização orçamentária nos municípios

A regionalização orçamentária possui experiências precedentes ao Município de São Paulo em cidades como Serra (Espírito Santo) e Porto Alegre (Rio Grande do Sul).

A experiência de regionalização no município de Serra se deu a partir de sua estrutura organizacional e do orçamento participativo que operava uma série de assembleias regionais.

O Orçamento Participativo no município foi destacado em 1997, e desde então tem ocorrido sem interrupções. Em termos de estrutura, para o devido planejamento a cidade foi dividida em 11 regiões e a metodologia de distribuição foi ampliada a partir dos anos 2000 com a criação do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP). A metodologia desenvolvida pelo município para a regionalização foi baseada em três índices:

O Índice de Gestão que é composto pelos indicadores do número de matrículas nas escolas de Ensino Fundamental, volume de investimentos anteriores e o número de crianças à espera de vagas no Ensino Infantil; o segundo índice é o Índice de Cidadania Participativa que observa o número de participantes na Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) e a adimplência de IPTU; o terceiro índice é Índice Social, composto pelo tamanho da população e pela taxa de analfabetismo entre os indivíduos acima de 15 anos (BODART, 2009, p. 88-89).

Assim como Serra, a cidade de Porto Alegre regionaliza seu orçamento a partir da estrutura criada pelo Orçamento Participativo, que ocorre desde 1994. Na estrutura mencionada, a cidade é dividida em 16 regiões com base em aspectos geográficos, sociais e das organizações comunitárias. Nessas regiões ocorrem as Assembleias Regionais com participação da população local. O órgão central da estrutura de regionalização orçamentária de Porto Alegre é o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que tem por objetivo “planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do orçamento do município [...] Compete ao COP, portanto, discutir e deliberar sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Governo Municipal.” (TARTARUGA, 1999, p.7). A distribuição dos recursos entre as regiões foi pensada a partir de critérios gerais definidos pelos participantes e o percentual de investimento para cada setor foi selecionado a partir de um sistema de notas ponderadas. Quanto maior a soma das notas da região, maior o percentual de investimento. Os critérios definidos pelos integrantes do COP são: carência do serviço ou infraestrutura, população total da região e prioridades escolhidas por cada região.

Desta forma, podemos observar que a participação popular, a consideração de desigualdade social e o nível de transparência das cidades são fatores fundamentais para o desenvolvimento de um orçamento mais regionalizado e mitigador das desigualdades. Essa ideia está elucidada também na sistematização do quadro abaixo:

Tabela 3 – Modelo de Regionalização implementado nos Estados e municípios analisados

Estado/Município	Modelo de Regionalização implementado
Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalização da participação social; • Implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento; • Recursos distribuídos com base em critérios do IDESE para mensuração de desigualdades.
Piauí	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalização do planejamento público; • Repasse de recursos de convênios para os “Territórios de Desenvolvimento”; • PPA, LDO, LOA e Planos de Ação regionalizados; • Regionalização da participação social, criação de conselhos de desenvolvimento territorial e promoção de assembleias regionais.
Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura organizacional física descentralizada: 36 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; • Orçamento Estadual Regionalizado – Participativo e orientado à redução das desigualdades regionais; • Distribuição dos recursos de acordo com critérios do IDH e priorização de regiões com menor índice.
Pará	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Secretaria de Estado da Integração Regional; • Política Estadual de Integração Regional – Apresentou a divisão do Estado em Regiões de Integração, com o objetivo de superar desigualdades intrarregionais e a melhoria da qualidade de vida da população; • Estrutura: Planejamento Territorial Participativo, PPA territorializado; Planos, Conselhos, sistemas de georreferenciamento e Agências de Desenvolvimento territorial.
Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão do Estado em 32 regiões de planejamento - Territórios de Desenvolvimento Sustentável, orientados ao desenvolvimento sustentável e com o objetivo de reduzir as desigualdades e melhorar a qualidade de vida da população; • Sistema de indicadores regionais; • Participação social regionalizada.
Goiás	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento regionalizado com o intuito de propiciar o desenvolvimento equilibrado do território, mitigando desigualdades regionais; • PPA regionalizado com metas físicas e previsão de investimento nos chamados “Eixos de Desenvolvimento”
Serra (Espírito Santo)	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalização da participação social; • Divisão da cidade em 11 regiões administrativas; • Distribuição de recursos baseadas no índice de gestão, índice de cidadania participativa e o índice social.
Porto Alegre (Rio Grande do Sul)	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalização da Participação social – OP e assembleias regionais; • Divisão da cidade em 16 regiões; • Distribuição de recursos com base em critérios como carência do serviço ou infraestrutura, população total da região e prioridades escolhidas por cada região.

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, vê-se que práticas realizadas em diferentes unidades da federação e cidades, reforçam a importância de se pensar um planejamento orçamentário baseado em critérios de diferenças territoriais para mitigar e combater desigualdades sociais internas. Iniciativas semelhantes a essas também ganham destaque na Prefeitura de São Paulo.

3.1.3 A regionalização do orçamento no município de São Paulo

O primeiro registro da intenção do poder público de regionalizar o orçamento está na Seção II da Constituição Federal, que estabelece que a legislação do plano plurianual definiria, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e programas de duração continuada. No município de São Paulo, esse dispositivo foi integralmente incorporado ao art. 137, §1º da Lei Orgânica do Município em 1990 (BRASIL, 1988; SÃO PAULO, 1990). Esses dispositivos já indicavam claramente que o planejamento público deveria, há muito tempo, ser concebido e elaborado com base no território. Apesar da implementação de políticas fundamentais para a descentralização da gestão da cidade de São Paulo terem ocorrido, especialmente nas últimas duas décadas, iniciando com a regulamentação das subprefeituras, marcos institucionais anteriores a este também trouxeram aprendizados e experiências valiosas para a normatização e elaboração dos processos que hoje estruturam a regionalização orçamentária no município.

Durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), foram institucionalizadas instâncias descentralizadas de participação social, como os Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs) e os Conselhos Municipais, que exerceram uma influência importante na dinâmica dos processos participativos atuais, trazendo para o planejamento público a concepção de deliberação popular em espaços de discussão como audiências públicas temáticas e regionais. Nesse mesmo período, iniciou-se o debate público sobre novas formas de divisão territorial do município, que culminou na inclusão do dispositivo de criação das subprefeituras na Lei Orgânica. No entanto, como aponta Dias (2006) conflitos entre o Executivo e o Legislativo impediram a regulamentação dessas diretrizes. As subprefeituras só foram finalmente implementadas em 2002, doze anos após a promulgação da LOM-SP, durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004).

Eleita em 2001, a prefeita enviou à Câmara em 2002 o projeto para instituir as subprefeituras, substituindo as Administrações Regionais, com o objetivo de criar instâncias regionais para planejar e executar políticas públicas locais (DIAS, 2006). A lei 13.399/2002 regulamentou a estrutura organizacional das subprefeituras em São Paulo, atribuindo ao cargo de subprefeito a decisão, direção, gestão e controle dos assuntos municipais em nível local (Art. 3º). A lei também determinou que as subprefeituras teriam orçamento próprio, com autonomia para despesas operacionais, administrativas e de investimento, e participação na elaboração do orçamento municipal (Art. 6º) (SÃO PAULO, 2002). Outrossim, foi na gestão de Suplicy que a metodologia do orçamento participativo foi institucionalizada. Durante a implementação do Orçamento Participativo, a Prefeitura definiu critérios para priorizar demandas, como a população da região, a prioridade para cada região e a falta de serviços ou infraestrutura. Com isso, pode-se dizer que esse foi o primeiro registro de planejamento público baseado em critérios de vulnerabilidade social do território, no município (DIAS, 2006).

Durante a gestão de Gilberto Kassab (2009-2012), a única medida que se alinhou às práticas de descentralização administrativa e orçamentária foi a Emenda nº 30, aprovada em 2008. A emenda incluiu o Artigo 69A na LOM-SP, tornando obrigatória a apresentação, pelo prefeito eleito, do Programa de Metas nos primeiros 90 dias de governo. Contudo, essa iniciativa foi, desta vez, impulsionada pela sociedade civil, por meio do Movimento Nossa São Paulo (MNSP), hoje conhecido como Rede Nossa São Paulo (RNSP) (GASPARDO; FERREIRA, 2017). O Programa de Metas é relevante para a regionalização do orçamento da cidade, pois inclui ações, indicadores e metas organizadas por subprefeitura e distrito, além de exigir a realização de audiências públicas regionais para sua divulgação (SÃO PAULO, 1990). A obrigatoriedade de apresentar metas regionalizadas no município marcou o início da lógica de regionalizar as entregas das políticas públicas no território da cidade, um processo que foi sendo aperfeiçoado a cada nova gestão.

Durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), o Programa de Metas 2013-2016 foi estruturado com base em objetivos estratégicos, metas, eixos temáticos e articulações territoriais. De acordo com o documento, essa lógica foi pensada buscando dar uma orientação territorial ao PdM com o objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais da cidade. As 5 articulações propostas foram: 1. Resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis; 2. Estruturação do Arco do Futuro; 3. Fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos; 4. Requalificação da área central; e 5. Ordenação das bordas da cidade. Cada articulação abrange um conjunto de metas e estabelecem a integração entre duas dimensões:

(i) a dimensão espacial das ações setoriais, que apontam para territórios adequados para cada política pública; e (ii) a dimensão espacial do novo modelo de desenvolvimento urbano, que aponta a política adequada para cada território (PROGRAMA DE METAS 2013-2016 - VERSÃO FINAL PARTICIPATIVA, 2013, p.17).

Desse modo, pode-se afirmar que este foi o primeiro registro do processo de institucionalização de ações relativas à regionalização de políticas públicas orientadas para o combate às desigualdades na cidade de São Paulo.

De maneira complementar, no ano de 2013, foram regulamentados os Conselhos Participativos Municipais (CPM's), que atuam no controle social das 32 subprefeituras, representando as demandas, necessidades e prioridades regionais (COELHO, 2020). A criação dos CPM's foi essencial, pois dentre suas atribuições está o monitoramento da execução orçamentária em suas respectivas áreas, o acompanhamento do programa de metas, além de outras ferramentas de controle social territorial (SÃO PAULO, 2013). Nesse sentido, além de instituírem uma instância participativa regionalizada, os CPM's foram incorporados ao ciclo de planejamento público de São Paulo, assumindo um papel crucial na elaboração e implementação do Programa de Metas em sua versão participativa e no acompanhamento das entregas pactuadas.

Em 2014, foi introduzido o "Detalhamento da Ação" (DA) no Decreto de Execução Orçamentária da cidade. Esse instrumento inseriu no sistema de orçamento e finanças da Prefeitura, um campo a ser preenchido com informações relativas ao território do gasto, onde era possível preencher a "Região" ou "Subprefeitura" da contratação ou aquisição, no momento do empenho orçamentário, e representou um avanço no registro de informações orçamentárias regionalizadas. No entanto, apesar da inclusão da informação territorial no orçamento, dados de Wissenbach (2019) mostraram que, de 2013 a 2017, apenas 3% das despesas tinham informações completas sobre sua localização. Em 2020, outros estudos indicaram que a regionalização da despesa havia aumentado para 9,3% (FUNDAÇÃO TIDE SETUDAL e REDE NOSSA SÃO PAULO, 2020).

Apesar de representar um avanço importante na codificação dos recursos públicos regionalizados, tornando o orçamento da cidade mais transparente, a inclusão de uma classificação territorial no orçamento da Prefeitura não tinha como objetivo principal combater as desigualdades da cidade (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL E REDE NOSSA SÃO PAULO, 2020). Ainda assim, esse progresso foi visto pela sociedade civil como uma oportunidade para iniciar o debate sobre a regionalização do planejamento do investimento público, uma vez que ao identificar onde o investimento está sendo executado, é possível obter insumos e informações para avaliar se essa execução ocorre de maneira justa ou não.

Isso mudou em 2021, na gestão de Bruno Covas/Ricardo Nunes (2021-2024), quando a Prefeitura de São Paulo anunciou a regionalização do orçamento e do PPA (2022-2025) da cidade, visando garantir mais recursos aos distritos com maior vulnerabilidade e pouca infraestrutura básica. A proposta tinha efeito vinculante na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, com a elaboração de um ranking de distribuição orçamentária para as 32 subprefeituras, com o objetivo de combater as desigualdades socioespaciais.

Desenvolvido de forma pioneira no país, o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) foi resultado de um acordo de cooperação técnica entre a Prefeitura de São Paulo e a Fundação Tide Setubal. Para sua efetivação, foi mensurada a vulnerabilidade de cada região da cidade por meio do cálculo de indicadores envolvendo três dimensões: vulnerabilidade social, demografia e infraestrutura urbana em cada localidade. De acordo com esses parâmetros, as subprefeituras com os índices mais altos receberiam uma estimativa maior de investimentos, enquanto quem registrou um índice menor, receberia menos. Para sua execução, foi estimado para o PPA de 2022-2025, no mínimo, R\$ 5 bilhões para aplicar em investimentos e expansão de serviços, seguindo os critérios do índice (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2021).

4. Considerações Finais

O presente artigo contribui para o debate teórico sobre a regionalização orçamentária no município de São Paulo ao discutir os principais marcos institucionais envolvidos nesse processo. A análise realizada não apenas permitiu um entendimento mais profundo da regionalização do orçamento na Prefeitura de São Paulo, mas também identificou experiências semelhantes em outros estados e municípios brasileiros. Por meio de uma revisão de literatura, foi possível destacar como diferentes entes subnacionais têm incorporado a dimensão territorial em seu planejamento orçamentário, evidenciando o impacto dessa abordagem para a transparência pública e a redução de desigualdades.

Até aqui, podemos perceber que a regionalização do orçamento nos estados e cidades brasileiras seguiu uma estrutura semelhante. Essa estrutura contempla a criação de espaços participativos orientados aos territórios, a criação de órgãos, instâncias e processos participativos regionalizados, a distribuição de recursos com base em índices diversos para mensurar as desigualdades, a divisão territorial administrativa – embora poucos casos tenham realizado uma divisão física de fato – e, em alguns casos, a regionalização dos instrumentos de planejamento e gestão orçamentária. No município de São Paulo, podemos dizer que essa é a experiência mais completa, incorporando todas as características supramencionadas. Além disso, o município contou com facilidades previamente institucionalizadas que contribuíram para o contínuo aperfeiçoamento e sucesso da iniciativa, como as subprefeituras e o classificador territorial da despesa, conhecido como Instrumento de Detalhamento da Ação. Com base nisso, percebe-se que a produção de dados e informações regionalizadas sobre o orçamento público, aliada à gestão descentralizada por meio de processos e instâncias participativas regionais, em estados e municípios, constitui um ferramental importante para a tomada de decisões baseadas em evidências. Além disso, trata-se de um instrumento eficiente para planejar e orientar as políticas públicas visando à redução das desigualdades territoriais e o atendimento as necessidades reais da população paulistana.

Vale citar, por fim, que a principal limitação metodológica deste artigo refere-se à ausência de consulta a bibliografia internacional sobre o tema, especialmente considerando que estudos recentes apontam a existência de experiências correlatas de regionalização em cidades como Londres e Buenos Aires (FUNDAÇÃO TIDE SETUDAL, 2019).

Devido à natureza recente do tema, há muitas agendas de pesquisa possíveis. Uma delas seria uma análise mais aprofundada e direcionada à implementação da regionalização orçamentária em outros estados e municípios. No caso de São Paulo, sugere-se também a realização de estudos avaliativos sobre os resultados da regionalização do Plano Plurianual 2022-2025, com o intuito de compreender seus impactos na redução das desigualdades da cidade, no planejamento e na execução orçamentária das políticas públicas setoriais.

5 Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BODART, Cristiano das Neves. Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74555>. Acesso em: 24 set. 2023.

COELHO, Rony. O processo de descentralização intramunicipal em São Paulo. *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, v. 28, n. 75, p. 1-18, 01 jan. 2020. UNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287501>. Acesso em: 26 ago. 2024.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; COSTA, Marco Antônio Barbosa; FRASÃO, Roseane Santana. Planejamento territorial e gestão de políticas públicas: uma análise da estratégia de descentralização regional do Estado do Pará. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 23 a 27 mai. 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Enanpur*, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/973>. Acesso em: 24 set. 2023.

DIAS, João Marcos Pires. O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 165. Disponível em: <https://urbandatabrasil.fflch.usp.br/trabalhos-de-conclusao-e-monografia/o-orcamento-participativo-na-cidade-de-sao-paulo-confrontos-e>. Acesso em: 11 ago. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/midia/publicacao_2988.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. (Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. Reage SP, 2020. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/redistribuicao_territorial_do_orcamento_FINAL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 51(1):129-146, jan. - fev. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/L9Kw5dyJ5xQPwCPYwzwbN9g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jul. 2024.

GOULARTI, Juliano Giassi. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: o que mudou? *Desenvolvimento em Questão*, ano 13, n. 29, jan./mar. 2015. Editora Unijuí. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34653/um-decenio-das-secretarias-de-desenvolvimento-regional-em-santa-catarina-o-que-mudou>. Acesso em: 24 set. 2023.

MARANHÃO. Governo do Estado. Lei Complementar nº 108 de 21 de novembro de 2007. Dispõe sobre a criação de Regiões para o Planejamento, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, nº 224, São Luís, 21 nov. 2007. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/Lei_Complementar__DO-21-11-20071.pdf. Acesso em: 01 out. 2023.

MARIN, Pedro de Lima; ALMEIDA, Mariana Neubern de Souza. Orçamento Regionalizado como Ferramenta de Combate às Desigualdades Socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do Município de São Paulo. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 34, Mar. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11852> >. Acesso em: 30 de jul. 2023.

MARQUES, Eduardo. Continuidade e mudança de políticas urbanas em São Paulo: resiliência, latência e reanimação. *44º Encontro Anual da ANPOCS*. 11 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/publicacoes/continuidade-e-mudanca-de-politicas-urbanas-em-sao-paulo-resiliencia-latencia-e>. Acesso em: 26 jan. 2024.

NOBRE, Carlos Eduardo; CARVALHO, Kelly Cristina Melo de. Regionalização do Piauí como estratégia de desenvolvimento territorial: considerações a partir da distribuição de recursos orçamentários. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Três Lagoas*, v. 1, n. 32, p. 183-217, 24 dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/10874>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SALGADO, Tathiana Rodrigues. Planejamento e regionalização: análise dos planos plurianuais elaborados pelo Governo do Estado de Goiás entre 1999 a 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, dez. 2010. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/3cb3be68-2a04-4aef-82a6-58295429e6ce>. Acesso em: 23 set. 2023.

SATIRO, Vivian; MARIN, Pedro de Lima; GODOY, Samuel Ralize. Regionalizar o orçamento para diminuir desigualdades. *Nexo Políticas Públicas*, 23 nov. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2021/Regionalizar-o-or%C3%A7amento-para-diminuir-desigualdades>. Acesso em: 23 set. 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 0, de 4 de abril de 1990. Institui a Lei Orgânica do Município de São Paulo, que constitui a Lei Fundamental do Município de São Paulo, com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. *Legislação Municipal*. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990#:~:text=I%20DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-,Art>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 13.399, de 1 de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. *Prefeitura do Município de São Paulo – Legislação*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

SÃO PAULO. Programa de Metas 2013-2016: versão final (participativa). 2013. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. *Legislação Municipal*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>. Acesso em: 22 ago. 2024.

SÃO PAULO. Lei nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025. *Casa Civil do Gabinete do Prefeito*, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17729-de-28-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Regionalização do orçamento e do PPA garante mais recursos aos distritos com maior vulnerabilidade e pouca infraestrutura básica. *Cidade de São Paulo*, 20 mar. 2021. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/regionalizacao-do-orcamento-e-do-ppa-garante-mais-recursos-aos-districtos-com-maior-vulnerabilidade-e-pouca-infraestrutura-basica>. Acesso em: 26 mar. 2023.

TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré. Análise geográfica do orçamento participativo de Porto Alegre. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/220164>. Acesso em: 24 set. 2023.

WESENDONCK, Claudia Cristina; SIEDENBERG, Dieter Rugard. O processo de participação popular (PPP) e as limitações no uso do IDESE como referência para a distribuição dos recursos. In: V Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 17 a 19 ago. 2011, Santa Cruz do Sul, RS. *Anais do V Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/pages/anais.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

WISSENBACH, Tomás. Gasto público no território e o território do gasto na política pública: um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014-2017. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 31 jul. 2018. Disponível em: <relatorio_gasto_publico_final.pdf (fgv.br). Acesso em: 20 mar. 2023.

WISSENBACH, Tomás. Dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/a-dimensao-territorial-do-orcamento-publico-orientacoes-para-regionalizacao-do-gasto-nas-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

The territorial dimension in public planning: the case of the municipality of São Paulo

RESUMO: Este artigo apresenta os principais marcos institucionais da regionalização do orçamento na Prefeitura de São Paulo e identifica experiências semelhantes em outros estados e municípios brasileiros. A análise baseia-se em uma revisão bibliográfica sobre a regionalização do orçamento público na cidade de São Paulo e em entes subnacionais que incorporam a dimensão territorial no planejamento orçamentário. Conclui-se que estados e municípios adotam a regionalização do orçamento e processos participativos territorializados, distribuindo recursos com base em indicadores sociais para reduzir desigualdades. Em São Paulo, os principais marcos institucionais incluem a criação das subprefeituras, o Instrumento de Detalhamento da Ação e o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público; Orçamento Regionalizado; Territorialização do Gasto Público; Planejamento Público.

ABSTRACT: This article presents the main institutional milestones of budget regionalization in São Paulo City Hall and identifies similar experiences in other Brazilian states and municipalities. The analysis is based on a literature review on the regionalization of public budget in the city of São Paulo and in subnational entities that incorporate the territorial dimension into budget planning. It concludes that states and municipalities adopt budget regionalization and territorialized participatory processes, distributing resources based on social indicators to reduce inequalities. In São Paulo, the main institutional milestones include the creation of sub-municipalities, the Action Detailing Instrument, and the Regional Distribution Index of Public Expenditure

KEYWORDS: Public Budget; Regionalized Budget; Territorialization of Public Expenditure; Public Planning.