

SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E O DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA (OPI) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2024

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este 7º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 6º Orçamento Primeira Infância (OPI) do Município de São Paulo (PMSP), referentes ao exercício de 2024, replicaram a metodologia utilizada a partir de 2019, aproximando-se mais da realidade local e das diretrizes do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI/São Paulo).

Os orçamentos OCA e OPI 2024 foram elaborados preliminarmente no primeiro semestre de 2025. A versão do banco de dados (BD) apresenta novo formato, diferente dos anos anteriores, na tentativa de melhorar o acesso e o alcance direta ou indiretamente dos públicos-alvo interessados, mesmo daqueles que não têm tanta afinidade com o orçamento público, introduzindo novos campos de informação, acompanhados de textos explicativos, além de alterações de forma e da disposição dos dados.

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) teve início na década de 1990, com iniciativas pontuais em municípios brasileiros, e em nível federal também. A partir disso, a Fundação Abrinq¹, inicialmente em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), tem sido a responsável por sua divulgação no País (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7). Outras experiências, em nível internacional, foram registradas em países como Índia, México, Argentina, Peru, Colômbia e Espanha (IPEA, 2021).

O objetivo geral do OCA é identificar o montante de recursos públicos destinados à proteção e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes (0 a 18 anos incompletos²), constituindo uma ferramenta para a promoção e a defesa dos direitos desse público na medida em que oferece um retrato dos gastos públicos, proporcionando argumentos consistentes para a avaliação e o enfrentamento dos problemas sociais em cada município (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 7). Entende-se, ainda, como ferramenta de gestão, que contribui com a transparência e com o controle social dos gastos públicos.

¹A apuração do OCA passou a ser uma das exigências dos municípios que aderem ao Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC), da Fundação Abrinq, compromisso assumido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para a gestão de 2021 a 2024.

² De acordo com o art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”. (BRASIL, 1990).

Em São Paulo, as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e da Fazenda (SF) se dedicaram em 2018 para adaptar a metodologia já existente à realidade da capital paulista contando, para tanto, com o auxílio de Pastas parceiras – em especial, daquelas mais diretamente relacionadas ao atendimento de crianças e adolescentes e da primeira infância: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

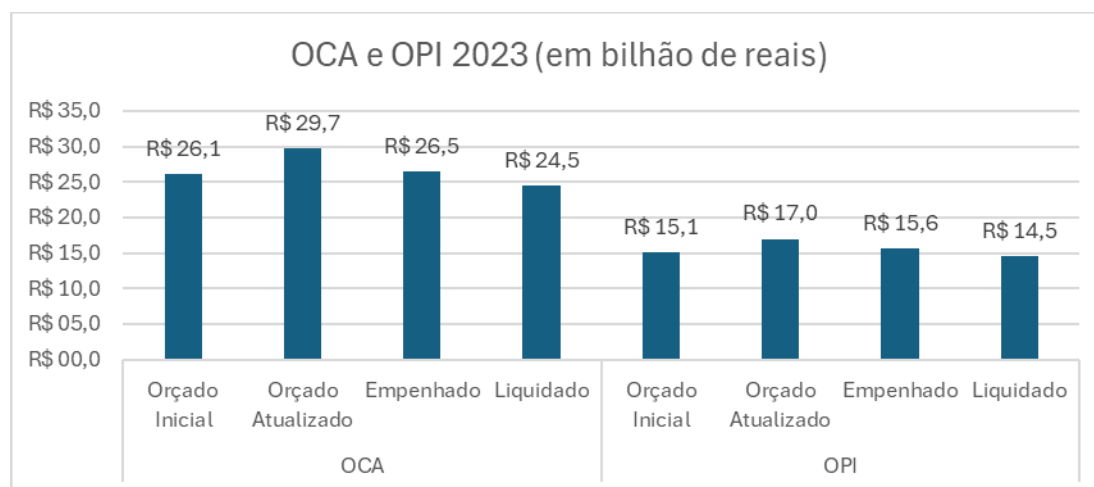
A partir de 2019, num contexto de valorização das políticas para a primeira infância, a equipe técnica da SMDHC iniciou a elaboração do Orçamento Primeira Infância (OPI), contemplando de modo específico, as ações direcionadas a esse público, que abrangem bebês e crianças de 0 a 6 anos. O esforço para medir o orçamento dedicado à primeira infância também atende à diretriz estabelecida pela Lei Municipal nº 16.710/2017, a qual determina, em seu artigo 19, que:

“O Município informará à sociedade, anualmente, a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços voltados à primeira infância e o percentual estimado que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado”. (SÃO PAULO, 2017).

Resumindo os resultados de 2023, para o OCA, tem-se orçamento inicial, a partir da Lei Orçamentária Anual – LOA, de R\$ 29,7 bilhões com despesas exclusivamente ou parcialmente dedicadas a crianças e adolescentes, executando-se R\$ 27,2 bilhões com despesas empenhadas e R\$ 25,1 bilhões com despesas liquidadas³. O recorte da primeira infância computou valores iniciais de R\$ 16,8 bilhões, empenhando-se R\$ 15,6 bilhões e liquidando-se R\$ 14,5 bilhões com despesas dedicadas a crianças e bebês (0 a 6 anos). Esses valores significaram, respectivamente, de crescimento de 11,3% e 11,5% dos montantes liquidados em 2023. Ainda, o OCA e OPI representaram, respectivamente, 24,80% e 14,59% das despesas totais empenhadas e 24,89% e 15,55% das liquidadas pelo Município, participação praticamente estável desde que iniciamos a elaboração dos orçamentos temáticos.

³ Empenho e liquidação são estágios da execução orçamentária. No empenho, o poder público assume a obrigação, comprometendo-se formalmente com a despesa. Na liquidação, o poder público atesta o recebimento daquilo adquirido/contrato e pode iniciar o processo de pagamento, assim tem-se a entrega.

Gráfico 1: OCA e OPI no ano de 2023



Fonte: Elaborada pelos autores

1.1 - COMO LER O OCA e OPI?

O banco de dados (BD) 2024 está organizado pelas funções orçamentárias selecionadas para OCA e OPI (ver Quadro 3), partindo da fonte pública sobre a execução orçamentária anual, disponível no *site*⁴ da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de São Paulo (SF/PMSP).

Das funções correlacionam-se as subfunções e as ações - projeto ou atividade, as quais são individualmente analisadas e classificadas segundo sua exclusividade em relação aos públicos-alvo. A seguir, são calculados os valores orçamentários proporcionais do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e do Orçamento Primeira Infância (OPI). Disponibilizado em formato Excel, e nesta versão 2024 com mais informações, numa tentativa de facilitar a leitura, ele é composto pelos seguintes campos:

Quadro 1. Campos do BD OCA e OPI 2024

Coluna A	Código Função	Maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. (MPOG, 1999)
Coluna B	Função	
Coluna C	Código Subfunção	Representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. (MPOG, 1999)
Coluna D	Subfunção	
Coluna E	Código Programa	Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. (MPOG, 1999)
Coluna F	Programa	
Coluna G	Código Projeto Atividade	Projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado. A ação é
Coluna H	Descrição Projeto Atividade	definida por título e código de quatro dígitos, posicionados no final da classificação funcional e programática.

⁴ Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

Coluna I	Código Órgão	Unidade/s que pode/m orçar e/ou participa da ação.
Coluna J	Órgão	
Coluna K	Código Emenda Parlamentar	Classifica a ação segundo seu proponente (Executivo ou Legislativo). No Código tem-se o número da emenda.
Coluna L	Código Orçamentário (Dotação completa)	Agrupar todos os códigos completando a dotação.
Coluna M	Ação	Junção de código do projeto ou atividade juntamente com a descrição do mesmo.
Coluna N	Orçamento (LOA)	Traz o valor orçado para a ação durante o ano. Dotação orçamentária: É o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária. Também pode ser entendida como dotação inicial.
Coluna O	Orçado Atualizado	Traz o valor orçado atualizado de acordo com as alterações orçamentárias ocorridas no exercício de referência.
Coluna P	Empenhado	Traz o valor empenhado para a ação durante o ano.
Coluna Q	Liquidado	Traz o valor liquidado para a ação durante o ano
Coluna R	Tipo OCA	Classificação da ação quanto à sua exclusividade: EX Ação Exclusiva; NEX Ação Não Exclusiva; NINC Ações Não Incluídas
Coluna S	Índice OCA	Número que espelha a exclusividade (ou não da ação). EX Valor: 1,0 NEX Valor: Variável NINC Valor: 0,0
Coluna T	Orçamento LOA OCA (a)	Valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OCA. Valor referente ao orçamento dotado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos incompletos. É o valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OCA. (a) = Orçamento (LOA) x Índice OCA
Coluna U	Orçamento Atualizado OCA	Valor da ação atualizada multiplicado pelo Índice OCA. Valor referente ao orçamento dotado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos incompletos.
Coluna V	Empenhado OCA (b)	Valor empenhado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OCA. Valor empenhado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos. É o valor empenhado multiplicado pelo Índice OCA. (b) = Empenhado x Índice OCA
Coluna W	Liquidado OCA (c)	Valor liquidado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OCA. Valor liquidado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 18 anos. É o valor liquidado multiplicado pelo Índice OCA. (c) = Liquidado x Índice OCA
Coluna X	Percentual Liquidação OCA	Traz o percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual liquidado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Liquidado (OCA) dividido pela dotação orçamentária inicial.
Coluna Y	Percentual Empenho OCA	Percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual empenhado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Empenhado (OCA) dividido pela dotação orçamentária inicial.
Coluna Z	Tipo OPI	Classificação da ação quanto à sua exclusividade : EX Ação Exclusiva; NEX Ação Não Exclusiva; NINC Ações Não Incluídas

Coluna AA	Índice OPI	Número que espelha a exclusividade (ou não da ação). EX Valor: 1,0 NEX Valor: Variável NINC Valor: 0,0
Coluna AB	Orçamento LOA OPI (a)	Valor referente ao orçamento dotado para público-alvo de 0 a 6 anos (Primeira Infância). Valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OPI. É o valor da ação aprovado na LOA multiplicado pelo Índice OPI. (a) = Orçamento (LOA) x Índice OPI
Coluna AC	Orçamento Atualizado OPI	Valor da ação atualizada multiplicado pelo Índice OPI. Valor referente ao orçamento dotado para o público-alvo Criança e Adolescente de 0 a 6 anos (Primeira Infância).
Coluna AD	Empenhado OPI (b)	Valor empenhado para o público-alvo Criança de 0 a 6 anos (Primeira Infância). Valor empenhado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OPI. É o valor empenhado multiplicado pelo Índice OPI. (b) = Empenhado x Índice OPI
Coluna AE	Liquidado OPI (c)	Valor liquidado para o público-alvo criança de 0 a 6 anos (Primeira Infância). Valor liquidado para a ação durante o ano multiplicado pelo Índice OPI. É o valor liquidado multiplicado pelo Índice OPI. (c) = Liquidado x Índice OPI
Coluna AF	Percentual Liquidação OPI	(c)/(a). Percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual liquidado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Liquidado (OPI) dividido pela dotação orçamentária inicial.
Coluna AG	Percentual Empenho OPI	(b)/(a). Percentual de execução orçamentária da ação, baseado no valor anual empenhado proporcional sobre o valor proporcionalmente orçado para ela na LOA. Fórmula de cálculo: Valor Empenhado (OPI) dividido pela dotação orçamentária inicial.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MPOG (1999), ONU (2022), e do Glossário de Termos orçamentários do Senado Federal (2022).

Mantendo o que foi feito na versão anterior (2023), nesta foi possível desagregar alguns dados, especialmente os códigos e a descrição das categorias orçamentárias (função, subfunção, programa, projeto/atividade - ação), facilitando o manuseio e a possibilidade de interação com o orçamento como um todo, e neste sentido, fortalecendo a transparência pública.

No “Quadro 1”, extraído de uma das folhas do Excel (BD), trazemos informações e explicações de termos chave para compreensão do orçamento, a exemplo de “função”, “empenho” e “liquidação” do Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal (2022) e da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG), assim como do Glossário de A a Z, disponibilizado pela Secretaria da Fazenda (SF/PMSP). O OCA é identificado com a cor laranja e o OPI identificado com a cor azul.

Ainda, o conteúdo foi alterado em relação às versões anteriores, com a: 1) desagregação do número de cada emenda parlamentar em coluna própria; 2) adição do campo orçamento atualizado, refletindo as alterações orçamentárias ao longo do ano; 3) inserção de código e da descrição para projeto e atividade (ação).

Para este ano (2024), a fim de tornar o banco de dados mais completo, foram adicionadas colunas referentes ao orçamento atualizado. Este dado ajuda a compreender eventuais diferenças entre os valores orçados da LOA e os executados, visto que cada linha do orçamento está sujeita a alterações ao longo do ano, como a suplementação e o congelamento de recursos.

O arquivo excel (BD) disponibilizado no site traz consigo, também, páginas com algumas tabelas já tabuladas, possibilitando assim uma visualização mais imediata de algumas informações mais centrais, como os valores OCA e OPI por função e variação com 2023.

Nos próximos itens, sintetizamos os principais passos metodológicos na condução do 7º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 6º Orçamento Primeira Infância (OPI). Antes disso, lembramos que esses orçamentos também dialogam com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), e, portanto, com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por ela determinados, sobretudo os de número 2, 3, 4, 5, 6, 8 10, 11 e 16 (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017-b, p. 12).

O Quadro 2 - a seguir descreve e correlaciona os ODS's aplicados às funções orçamentárias do OCA e do OPI, essas últimas detalhadas mais a frente.

Quadro 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS's relacionados ao OCA e OPI

EIXO	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO	1 - Erradicação da Pobreza 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável 3 - Saúde e Bem Estar 4 - Educação de Qualidade 5 - Igualdade de Gênero 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico 10 - Redução das Desigualdades 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes
EIXO	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	4 - Educação de Qualidade 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis
EIXO	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS	2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável 3 - Saúde e Bem Estar 6 - Água Potável e Saneamento 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima

Fonte: Elaboração própria (2023), a partir da metodologia Abrinq.

2. ETAPAS METODOLÓGICAS

2.1 Como foi elaborado o OCA e o OPI 2024?

Para o OCA e OPI de 2024 foi utilizada a base de dados chamada “base de dados da Execução Orçamentária”, da Secretária da Fazenda do Município de São Paulo. Dela foram filtradas as funções e as subfunções abarcadas na metodologia.

Para além das funções e subfunções orçamentárias, listadas no Quadro 3 a seguir, procedemos à seleção direta e análise das ações⁵ e despesas que compõem o OCA e o OPI, o que demanda maior exame do orçamento municipal.

Neste sentido, nos debruçamos sobre as *ações - abrangidas pelas subfunções de cada função* - no intuito de obter maior nível de detalhe e de refinamento dos gastos do Município. Isso exige mais tempo por parte dos(as) envolvidos(as), inclusive para se estabelecer critérios na tomada de decisões acerca do que permanece no OCA e no OPI, bem como a sua pertinência em relação aos públicos-alvo.

Nesta versão 2024, mantivemos as funções e os cruzamentos de subfunções do OCA e OPI de 2019, como também pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3. Eixos, Funções, Subfunções e Campos do BD OCA e OPI 2023

EIXO - PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE RISCO ODS: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11 e 16			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
8 - Assistência Social	605 – Abastecimento (**)	14 - Direitos da Cidadania	242 - Assistência ao Portador de Deficiência (****)
	244 - Assistência Comunitária		243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente		422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência (****)		122 - Administração Geral (***)
	241 – Idoso (**)		
	122 - Administração Geral		
	126 - Tecnologia da Informação		
	128 - Formação de Recursos Humanos		
EIXO - PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS ODS: 2,3,6, 11 e 13			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
10 - Saúde	301 - Atenção Básica	15 - Urbanismo (*)	451 - Infraestrutura Urbana
	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial		452 - Serviços Urbanos
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico		451 - Infraestrutura Urbana
	304 - Vigilância Sanitária		482 - Habitação Urbana

⁵ Chamamos de Ação o que é qualificado como Projetos e Atividades no orçamento público.

	242 - Assistência ao Portador de Deficiência	16 - Habitação	122 - Administração Geral (**)
	122 - Administração Geral		126 - Tecnologia da Informação (**)
	126 - Tecnologia da Informação		451 - Infraestrutura Urbana (**)
	128 - Formação de Recursos Humanos		482 - Habitação Urbana (**)
	131 - Comunicação Social	17 - Saneamento	451 - Infraestrutura Urbana
			512 - Saneamento Básico Urbano
		18 - Gestão Ambiental (*)	541 - Preservação e Conservação Ambiental
EIXO - EDUCAÇÃO DE QUALIDADE ODS: 4 e 11			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
12- Educação	361 - Ensino Fundamental	13 - Cultura	392 - Difusão Cultural
	362 - Ensino Médio		695 - Turismo (****)
	363 - Ensino Profissional	27 - Desporto e Lazer	812 - Desporto Comunitário
	365 - Educação Infantil		813 - Lazer
	366 - Educação de Jovens e Adultos		
	367 - Educação Especial (**)		
	306 - Alimentação e Nutrição (**)		
	367 - Educação Especial		
	368 - Educação Básica		
	306 - Alimentação e Nutrição		
	122 - Administração Geral		
	126 - Tecnologia da Informação		
	128 - Formação de Recursos Humanos		
	131 - Comunicação Social		
EIXO - INVESTIMENTO ODS: 8 e 16			
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO		
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento (**)		
	122 - Administração Geral (**)		
	126 - Tecnologia da Informação (**)		
	128 - Formação de Recursos Humanos (**)		
	131 - Comunicação Social (**)		
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico (**)		
(*) Novas funções no OCA e OPI a partir 2019. Em 2021, havia a presença da função 04 – Administração com subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente, todavia ela não foi orçada em 2022, mas retornaram em 2023.			
(**) Funções novas ou retomadas a partir de 2022			
(***). Incluída apenas para SMDHC e devido às unidades envolvidas na gestão dos Conselhos Tutelares e à Ouvidoria e Núcleos de Direitos Humanos, esta última unicamente no OCA.			
(****) Incluída função e pela realização de eventos municipais.			

(****) Em congruência com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, não se utiliza mais a terminologia “portador de deficiência” e sim a o termo “pessoa com deficiência”.

Fonte: Elaboração própria a partir de FUNDAÇÃO ABRINQ (2017-b, p. 33-36).

Ainda foram excluídas aquelas ações que não integram o OCA por determinação metodológica da Fundação Abrinq – iluminação pública, transporte público e trânsito são algumas delas⁶. Complementando a metodologia original, permaneceram as adaptações indicadas, desde 2018, pelas Secretarias parceiras⁷ identificadas a seguir:

- ≠ exclusão das ações que, além de orçadas em valores abaixo de R\$ 10.000,00, não sofreram qualquer alteração orçamentária ao longo do exercício;
- ≠ inclusão de órgãos responsáveis pela elaboração/execução do orçamento;
- ≠ medição do nível de execução pelos valores liquidados e pelos empenhados detalhados por cada ação (projeto/atividade).

Observamos que os três Eixos do “Quadro 3” (Proteção em Situação de Risco, Promoção de Vidas Saudáveis e Educação de Qualidade) são originais da metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA), elaborada pela Fundação Abrinq.

No ano anterior (OCA e OPI 2023), foram adicionadas, de maneira inédita, as Funções “04 - Administração” e “11 – Trabalho”. Todavia, para a atual edição do OCA e OPI, foi tomada a decisão de retirar a função 11. A desconsideração dessa função foi meramente por não possuir ações que se relacionam ao OCA e OPI. Ainda, para o ano de 2024, essa função representou apenas R\$300 mil do orçamento, o que já a tornava pouco relevante. Em 2024, não se viu a necessidade de considerá-la ao analisar suas respectivas ações.⁸

2.2 Atribuindo índices

Para o OCA e o OPI classificamos as ações em dois tipos: (1) “exclusiva” (EX), voltada integralmente às crianças e aos adolescentes e (2) “não-exclusiva” (NEX), ou seja, aquela com

⁶ Somam-se a lista de exclusões, as ações ligadas à guarda municipal e mirim; funções legislativa e/ou judiciária; pavimentação; assistência jurídica à população vulnerável, assistência médico-odontológica a servidores; abastecimento e gastos com a previdência dos servidores municipais. Porém, incluem-se educação ambiental, educação para o trânsito e tratamento de fundo de vale. Consideram-se, ainda, vigilância patrimonial de equipamentos de saúde, educação e proteção social; encargos especiais e auxílio-alimentação aos servidores.

⁷ Observa-se que, por constituir instrumento intersecretarial, foram realizadas reuniões com as principais Pastas envolvidas no relatório, além de uma oficina introdutória para apresentar o projeto e reunir as primeiras considerações sobre sua metodologia.

⁸ A inclusão desta função poderia ocorrer caso fosse encontrada alguma ação relativa ao combate ao trabalho infantil. Todavia, este não foi o caso.

aderência parcial aos públicos-alvo, inclusive aquelas direcionadas à toda população do Município.

Para esse último tipo de ação “não-exclusivas” (NEX) - onde toda a população é beneficiada -, adota-se um índice mínimo, que corresponde à proporção entre os habitantes com até 18 anos incompletos para o OCA, e de 0 a 6 anos para o OPI, e a população total do Município. Desde 2018, adotamos 0,23 como índice mínimo para o OCA, resultado da estimativa de 2.722.664 habitantes com até 18 anos frente à população total estimada de 11.811.516, e 0,09 para o OPI, obtido de projetados 1.102.015 bebês e crianças de até 6 anos sobre aquela totalidade populacional. Esses números têm como fonte a Fundação SEADE (2018).

No momento de conclusão desta Nota Técnica (março de 2024) e informe de Resultados de 2023, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE divulgou os dados populacionais por faixa etária e sexo do Censo Populacional 2022⁹, apresentando para o Município de São Paulo, o total de 11.451.999 habitantes. Ante a possibilidade de alteração de nossos índices mínimos, válidos para as ações não-exclusivas, optamos por aguardar os microdados e adotá-los a partir de do OCA e OPI 2025.¹⁰

Como será visto mais adiante, o conjunto de índices de não-exclusividade (NEX) é variável, desde o índice mínimo até outros mais próximos da exclusividade dada por 1, dependendo da relação da ação com os públicos-alvo. Aprimorar e padronizar esses índices é um desafio metodológico do OCA e do OPI.

A partir da consulta realizada anteriormente à outras secretarias, conforme já dito, a atribuição dos índices NEX para cada ação do OPI, como regra geral, seguiu uma razão de 9/23 sobre o índice dessa mesma ação para o OCA. Essa proporção está relacionada com uma estimativa de crianças de 0 a 6 anos (9% da população geral) dentro de um universo de crianças de 0 a 18 anos (23% da população geral). Por exemplo: um índice OCA de 0,5 corresponde a um índice OPI de 0,19 (0,5 multiplicado por 9/23).

Por fim, um terceiro tipo de ação - além das “exclusivas” (EX) e “não-exclusivas” (NEX) - é identificada como “não incluída” (NINC) em nosso banco de dados (BD). São as ações, pertencentes às funções e às subfunções, que são excluídas, sendo atribuído 0 (zero), do mapeamento e da totalização dos valores, por não serem relacionadas aos públicos-alvo ou que se enquadram na situação discriminada no item 2.1.

⁹ Os grupos de idade 0 a 4; 6 a 9; 10 a 14; 15 a 19 do Censo são diferentes do OCA e do OPI, necessitando, assim, de uma desagregação (dados individualizados) para se chegar às faixas de nossos orçamentos - 0 a 18 anos incompletos e 0 a 6 anos.

¹⁰ É possível certa diminuição na população entre 0 e 6 anos, podendo levar a percentuais (índices OCA e OPI) pontualmente abaixo dos aqui utilizados.

A seguir, apresentamos mais algumas especificidades da metodologia aplicadas em cada função.

2.3 Função - 08 Assistência Social

Grande parte das ações desta função são executadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), especialmente através do seu Fundo Municipal de Assistência Social. Uma peculiaridade é que, apesar de estarem vinculado à SMDHC, as ações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD) estão classificadas na LOA como de assistência social.

Mantivemos os índices propostos pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), desde 2018, centrada na análise dos índices de exclusividade de suas ações do OCA nos dados quantitativos (físicos). Assim, graduou-se a não exclusividade conforme Quadro a seguir. No intuito de simplificação, os poucos casos em que o quantitativo físico revelou índice abaixo de 0,23 foram elevados a esse patamar pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

Quadro 4 - Índices OCA para a Função 08 - Assistência Social

Função 08 – Assistência Social							
Orçamento Criança e Adolescente - OCA							
Tipo	NINC	NEX					EX
Índice	0	0,23	0,3	0,5	0,65	0,85	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,23) e valores acima baseados no quantitativo de crianças e adolescentes beneficiários(as)					Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Para o OPI aplicamos a razão 9/23, obtendo-se estimativa proporcional dos índices do OCA.

Quadro 5 - Índices OPI para a Função 08 - Assistência Social

Função 08 – Assistência Social							
Orçamento Primeira Infância - OPI							
Tipo	NINC	NEX					EX
Índice	0	0,09	0,12	0,2	0,25	0,4	1

Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09) e valores baseados na razão 9/23 dos índices OCA	Ações exclusivas
-----------	-----------------------	---	------------------

Fonte: Elaboração própria.

2.4 Função - 14 Direitos da Cidadania

O orçamento de grande parte das ações desta função esteve, em 2024, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Constam, ainda, ações relacionadas à subfunção Assistência ao Portador de Deficiência¹¹, sob responsabilidade Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED).

Uma adequação que se faz para a ação Administração da Unidade (2100) (subfunção 122 - Administração Geral) da SMDHC é considerá-la como não-exclusiva e atribuir para o OCA 0,4 e para o OPI 0,15. Isso ocorre por causa da gestão administrativa dos Conselhos Tutelares, referente à ação exclusiva (EX) do OCA, sob responsabilidade da SMDHC, que demanda participação ativa de unidades meio, como a Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF), e finalísticas, como a Coordenação de Políticas para Criança e Adolescente (CPCA).

Quadro 6 - Índices OCA para a Função 14 – Direitos da Cidadania

14 – Direitos da Cidadania				
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				
Tipo	NINC	NEX		EX
Índice	0	0,23	0,4	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,23) e valores acima baseados no quantitativo de crianças e adolescentes beneficiários(as) e uso de recursos internos para esse público		Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Já no OPI, decidiu-se por empregar a razão 9/23 naquelas ações exclusivas para a população de até 18 anos incompletos, e 0,09 para as demais, excluindo atividades/projetos de algumas coordenações finalísticas que não apresentaram nenhuma ação voltada a tal público.

Quadro 7 - Índices OPI para a Função 14 – Direitos da Cidadania

14 – Direitos da Cidadania					
Orçamento Primeira Infância - OPI					
Tipo	NINC	NEX			EX
Índice	0	0,09	0,15	0,4	1

¹¹Registra-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, não utiliza mais a terminologia “portador de deficiência” e sim o termo “pessoa com deficiência”.

Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09) e valores baseados na razão 9/23 dos índices OCA	Ações exclusivas
-----------	-----------------------	---	------------------

Fonte: Elaboração própria.

2.5 Função - 10 Saúde

Optamos por manter os índices de não exclusividade (NEX) das versões anteriores¹². Assim, adotamos o índice padrão de 0,23 – baseado na população alvo de 0 a 18 anos incompletos, e o índice superior de 0,12 (NEX padrão OPI de 0,09) para o OPI. O índice maior à primeira infância ocorre em resposta às ações de saúde pública municipais dedicadas a esse público, quais sejam: atenção à maternidade, pré-natal, parto, exames de triagem neonatal, puerpério e vacinação.

Quadro 8 - Índices OCA e OPI para Função 10 - Saúde

10 - Saúde						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,12	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir (0,12) do quantitativo dedicado à primeira infância	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Embora se reconheça a possibilidade de uma segregação de índices de exclusividade por equipamentos e/ou serviços de saúde, a exemplo do adotado em outras funções, dada a complexidade dessa função e seu caráter predominante de não exclusivo, optamos por índices únicos para o OCA (0,23) e o OPI (0,12).

Por último, são excluídas todas as ações e as emendas relacionadas às despesas veterinárias e à população idosa, as quais não compõem a metodologia do OCA.

¹² Tais índices vieram de *dados físicos* de produção de pediatria em 2018, encaminhados pela Gerência de Análise de Informações Assistenciais e Cadastrais da Secretaria Municipal da Saúde (GIA/SMS). Os dados incluíam o total de consultas, de internações e de procedimentos por faixa etária (menos de 1 ano até 6 anos e menos de 1 ano até 18 anos) e por idade não exigida. Nessa última situação, na qual os atendimentos para nosso público-alvo não eram claros por conta da não exigência da idade, foi aplicada a proporcionalidade em relação à população total de São Paulo, ou seja, 0,23 e 0,09 para 0 a 18 anos e 0 a 6 anos, respectivamente, para os nossos cálculos de verificação. Para o OPI, os resultados, baseados nesses parâmetros, ficaram acima do percentual padrão, levando-nos a adotar 0,12 como índice padrão mínimo.

2.6 Função 15 - Urbanismo

Pela natureza de bens públicos e/ou de uso comum, e serviços com benefícios difusos e indivisíveis, as ações dessa função são tratadas, em larga maioria, como não-exclusivas (NEX) no OCA e no OPI, aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 9 - Índices OCA e OPI para Função 15 – Urbanismo

15 - Urbanismo						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

A composição de responsabilidades dessa função é bem diversa, com mais de 6 secretarias, além das 32 subprefeituras, o que resulta num elevado número de ações dentro dessa função. Isso tem representado um desafio para a classificação das ações exclusivas (EX), não-exclusivas (NEX) e aquelas não-incluídas (NINC).

Um critério adotado para facilitar essa classificação, para além das atividades e serviços comuns, tem sido manter as ações que fazem referência a palavras como “praça,” “quadra”, “parque” “playground”, “infantil”, “criança”, “adolescente”, “melhorias de bairros, em viela, em escadões” entre outras, não sendo incluídas aquelas relacionadas a tapa buracos, pavimentação, iluminação geral, viários, pontes, passagem de nível, reformas de subprefeituras.

2.7 Função 16 - Habitação

Na função 16 – Habitação, atuaram a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU). As ações relacionadas ao OCA e ao OPI, mapeadas nessa função, são não-exclusivas (NEX), aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 10 - Índices OCA e OPI para Função 16 – Habitação

16 - Habitação						
Orçamento da Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1

Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas
------------------	------------------------------	---	-------------------------	------------------------------	---	-------------------------

Fonte: Elaboração própria.

2.8 Função 17 - Saneamento

Na função 17 – Saneamento, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), além das subprefeituras, foram os órgãos responsáveis pela execução das ações orçamentárias. Assim como nas funções 15 - Urbanismo e 16 - Habitação, as ações mapeadas para OCA e o OPI são não-exclusivas (NEX), aplicando-se também os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 11 - Índices OCA e OPI para Função 17 – Saneamento

17 - Saneamento						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

2.9 Função 18 - Gestão Ambiental

Na função 18 – Gestão Ambiental, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) foi o órgão responsável pelas ações orçamentárias, predominantemente não-exclusivas (NEX), aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente. Seguindo a metodologia, foram excluídas as ações ligadas aos cuidados com animais.

Quadro 12 - Índices OCA e OPI para Função 18 – Gestão Ambiental

18 - Gestão Ambiental						
Orçamento da Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas.	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23).	Ações exclusivas.	Ações não - incluídas.	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09).	Ações exclusivas.

Fonte: Elaboração própria.

2.10 Função - 12 Educação

Efetuando atualizações e ajustes, quando necessários, mantivemos a metodologia elaborada, em 2018, para a primeira versão do OCA e do piloto da Primeira Infância pela Secretaria Municipal de Educação (SME)¹³, a qual segue reproduzida abaixo.

Além de considerar a metodologia adequada e ainda aplicável, a análise da SME pondera também as suas particularidades e, em alguns casos, utiliza classificações e critérios de rateio distintos.

2.10.1. Critérios utilizados para a classificação e rateio de despesas no OCA

Na maioria dos casos, optou-se pela classificação das despesas da SME como exclusivas, ainda que parte delas fosse parcialmente destinada a estudantes com dezoito anos ou mais que frequentam o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A decisão se fundamenta no fato de que tais alunos representam uma proporção relativamente pequena no total de matrículas da Rede Municipal de Ensino e, além disso, o custo individual costuma ser inferior nessas etapas e modalidades do que na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, de modo que a proporção das despesas que beneficiam esse público representa menos de 10% do montante geral. Esse foi o caso, por exemplo, dos gastos com alimentação, uniforme e material escolar, formação de professores e parcerias da educação especial. De forma semelhante, as despesas destinadas a escolas municipais com oferta de ensino fundamental (EMEFs e EMEFMs)¹⁴ foram consideradas exclusivas, ainda que em muitas delas também haja a oferta da EJA.

Assim, embora durante a definição dos critérios de rateio se tenha considerado a possibilidade de adoção das mesmas proporções utilizadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), optou-se, ao final, pela classificação das despesas gerais da SME como exclusivas. Ponderou-se que a adoção do critério traria complexidade desnecessária à apuração do OCA, visto que a proporção destinada nesse rateio à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (etapas cujas matrículas são compostas quase em sua totalidade de crianças e adolescentes) é superior a 96%. Ademais, o próprio manual do OCA da Fundação Abrinq sugere, como regra, a classificação das despesas com Educação como exclusivas.

¹³ Importante destacar que o presente item foi integralmente elaborado por Leonardo Spicacci Campos (SME/COPED) e revisado por Márcia Tamiko Moriya (SME/COPLAN) entre os meses de março e abril de 2019. A equipe responsável por este relatório apenas incorpora atualizações e pequenas sugestões no intuito de garantir padronização textual.

¹⁴ Siglas para Escola Municipal de Ensino Fundamental e Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

No caso das etapas e modalidades consideradas individualmente, optou-se pela classificação das despesas com o Ensino Médio como exclusivas, em consonância com o manual do OCA (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017). As despesas com educação superior no município, ofertada nos Centros Educacionais Unificados (UniCEU), por sua vez, foram desconsideradas, também seguindo as orientações do material. As despesas com a Educação de Jovens e Adultos foram descartadas na apuração do OCA (0%) visto que, na realidade do município de São Paulo, o número de matrículas de adolescentes nessas turmas é irrisório.

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

O quadro a seguir apresenta a síntese dos critérios adotados:

Quadro 13. Critérios de classificação - OCA Educação.

Tipo de despesa	Tipo OCA	Exemplos
Despesas gerais da Rede Municipal de Ensino,	Exclusivas (1), ainda que uma pequena parte beneficie estudantes com dezoito anos ou mais	Alimentação Escolar Uniforme e material escolar Formação de profissionais Ações e materiais de uso pedagógico Administração da SME Ações de apoio à educação especial e à educação integral Infraestrutura para escolas Programa Suplementar de Assistência à Saúde dos Estudantes (Lei Municipal nº 17.437/2020) Centro de Estudos de Línguas Paulistano (CELP)
Despesas relativas aos CEUs	Não-Exclusivas, na proporção adotada pela Secretaria da Fazenda na definição das despesas nos CEUs considerados Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (0,57)	Manutenção dos CEUs Eventos esportivos e culturais nos CEUs Construção de CEUs
Despesas diretas com a educação de jovens e adultos	Não-Exclusivas, na proporção aproximada de matrículas de adolescentes na EJA (0,2)	Manutenção do CMCT ProJovem Urbano Operação e manutenção dos CIEJAs e CMCT
Despesas majoritariamente voltadas a jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não incluídas no OCA (0)	Alfabetização de jovens e adultos Ensino Superior - UniCEU

Fonte: Adaptado de CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

Para o ano de 2023 duas ações orçamentárias foram adicionadas e mantidas para 2024. A primeira é a ação 8026 - Implantação do Currículo Antirracista que tem foco nos públicos criança e adolescente, assim, maioria absoluta do público-alvo é criança e adolescente, tornando a ação exclusiva (EX) para criança e adolescente. A outra ação é a 2416 - Qualificação Profissional e Empreendedora que é direcionada para trabalhadores com mais de 18 anos, sendo desconsiderada, ação não-incluída (NINC) por ser uma ação que não é voltada ao público-alvo criança e adolescente, de 0 a 18 anos, e sim voltada para cumprimento da Meta 57 do Programa de Metas (Realizar 1.600.000 atendimentos ao trabalhador), incluindo qualificação e encaminhamento para oportunidades formais de trabalho e geração de renda, dentro deste contexto estão desde o Programa Operação Trabalho (POT) até o Mães Guardiãs.

2.10.2. Critérios utilizados para a classificação de despesas para a primeira infância na função Educação

Para a maior parte das despesas da Secretaria Municipal de Educação (SME), utilizou-se a proporção de 57% para determinar o valor destinado à primeira infância. Isso corresponde, aproximadamente, à proporção da Educação Infantil no rateio de matrículas adotado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2023. Além disso, embora parte das crianças matriculadas no 1º ano do Ensino Fundamental ainda tenha 6 (seis) anos, optou-se, mais uma vez, no intuito de simplificar, por desconsiderar as despesas do Ensino Fundamental no orçamento da primeira infância.

Sempre que a dotação orçamentária permitiu a vinculação da despesa a uma etapa específica da educação básica – ou quando isso é definido pelo próprio público-alvo de uma determinada ação –, decidiu-se pela classificação da despesa como exclusiva da primeira infância¹⁵ ou por desconsiderá-la para essa finalidade¹⁶.

No caso das despesas voltadas aos Ceus, nas quais foram incluídos, por semelhança, os projetos Piá e Vocacional em 2017, aplicou-se o seguinte raciocínio: se, na população em geral, crianças e adolescentes representam 21%, e bebês e crianças na primeira infância, 8%, temos a razão 8/21. Considerando-se que os gastos com crianças e adolescentes representam 57% no rateio utilizado para a definição de MDE, aplicando-se a mesma razão, a proporção de despesas com bebês e crianças na primeira infância seria 22,3% ou, arredondando-se, 22%.

¹⁵ Como previa a Nota Técnica original da SME, a proporção de matrículas em creches foi ampliada nos anos seguintes a 2017. Dessa forma, tal proporção foi atualizada para 57% em 2021 frente aos 55% de 2018 e 2019.

¹⁶ Enquadram-se, neste ponto, a manutenção de escolas de ensino fundamental; a formação profissional; as avaliações externas; etc. Também foram desconsideradas, evidentemente, as despesas voltadas a adultos.

Quadro 14. Critérios de classificação - OPI Educação.

Tipo de despesa	Tipo OPI	Exemplos
Despesas voltadas exclusivamente para a educação infantil	Exclusivas (1)	Leve-Leite Construção, operação e manutenção de escolas de educação infantil Bolsa Primeira Infância
Despesas gerais da Rede Municipal de Ensino	Não-Exclusivas, na proporção de matrículas na Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino, conforme rateio adotado por SF (0,57)	Alimentação Escolar Uniforme e material escolar Formação de profissionais Ações e materiais de uso pedagógico Administração da SME Ações de apoio à educação especial e à educação integral Parcerias da educação especial Infraestrutura para escolas Programa Suplementar de Assistência à Saúde dos Estudantes (Lei Municipal nº 17.437/2020)
Despesas relativas aos CEUs	Não-Exclusiva, na proporção de crianças na Primeira Infância aplicada à proporção considerada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (0,22)	Manutenção dos CEUs Eventos esportivos e culturais nos CEUs Construção de CEUs
Despesas voltadas a educação fundamental, ensino médio e/ou majoritariamente voltadas a adolescentes, jovens e adultos com 18 anos ou mais	Não incluída no orçamento da Primeira Infância (0)	Alfabetização de jovens e adultos Manutenção de escolas de ensino fundamental e EJA Ensino Superior – UniCEU Avaliações externas Centro de Estudos de Línguas Paulistano (CELP) Manutenção de escolas de ensino fundamental e EJA

Fonte: Adaptado de CAMPOS e MORIYA – SME (2019).

Para o ano de 2023 duas ações orçamentárias foram adicionadas e mantidas para 2024. A primeira é a ação 8026 - Implantação do Currículo Antirracista que tem foco na educação infantil, assim, o índice seguiu a lógica proporção da Educação Infantil no rateio de matrículas adotado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 2023. A outra ação é a 2416 - Qualificação Profissional e Empreendedora que no contexto da primeira infância foi desconsiderada, ação não-incluída (NINC) por ser uma ação que não é voltada ao público-alvo da primeira infância de 0 a 6 anos e sim voltada para cumprimento da Meta 57 do Programa de Metas, realizar 1.600.000 atendimentos ao trabalhador, incluindo qualificação e encaminhamento para oportunidades formais de trabalho e geração de renda.

2.11 Função - 04 Administração

Na função 04 – Administração, a Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), a Secretaria do Governo Municipal (SGM) e Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSub) foram os órgãos responsáveis pelas ações orçamentárias, predominantemente não-exclusivas (NEX), aplicando-se os índices padrão de 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 15 - Índices OCA e OPI para Função 04 – Administração

04 - Administração						
Orçamento da Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas.	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23).	Ações exclusivas.	Ações não - incluídas.	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09).	Ações exclusivas.

Fonte: Elaboração própria.

2.13 Função - 13 Cultura

Na função 13 – Cultura, majoritariamente com ações executadas pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC), de maneira geral, mantivemos os critérios aplicados nas versões anteriores para mensurar a exclusividade das ações de cultura municipais, em relação ao OCA e ao OPI. Assim, entre as exclusivas (EX), a Escola Municipal de Educação Artística (EMIA) e o Programa Piá foram classificadas como exclusivas à população entre 0 e 18 anos incompletos, com índice, portanto, de 1. Para a Primeira Infância, quanto ao Programa Piá, seguimos a lógica da SME, órgão que até 2017 orçava esta última ação, optando-se pelo índice NEX proposto de 0,22 naquela época. Adotamos esse mesmo índice para a EMIA, que atende crianças entre 5 e 12 anos, e isso também se deu por conta da criação de ação exclusiva (EX) para o público infantil (0 a 6 anos), a 6420 - Programa de Iniciação Artística para a Primeira Infância - PIAPI.

Já entre as não-exclusivas (NEX), com índices acima do mínimo, mantivemos o cálculo baseado nos números de frequência por faixa etária das 54 bibliotecas municipais, que fazem parte da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas (CSMB) de 2018, adotando-se o índice de não exclusividade (NEX) de 0,35 para a população de 0 a 18 anos incompletos e o proporcional, 0,14, para a primeira infância. Apesar de a Biblioteca Mário de Andrade não fazer parte dessa coleta, optamos por replicar os mesmos índices nas ações orçamentárias ligadas a ela.

Quadro 16 - Índices OCA para Função 13 – Cultura

13 - Cultura					
Orçamento Criança e Adolescente - OCA					
Tipo	NINC	NEX			EX
Índice	0	0,23	0,35	0,85	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,23) e valores acima baseados no quantitativo de crianças e adolescentes beneficiários(as)			Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria

Quadro 17 - Índices OPI para Função 13 – Cultura

13 - Cultura						
Orçamento Primeira Infância - OPI						
Tipo	NINC	NEX				EX
Índice	0	0,09	0,14	0,22	0,4	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX) da função, a partir da representatividade populacional (0,09) e acima dele, baseando-se no proporcional 9/23 dos índices OCA				Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria

Considerando a idade do público atendido pelas atividades de formação da Escola de Dança de São Paulo (Edasp) e da Escola de Música, ser a partir de 8 anos até 16 anos na primeira, e até jovens adultos, na segunda, o índice de não-exclusividade da ação orçamentária, seguiu o proposto a partir de 2020, e foi de 0,85, acompanhando a lógica dos equipamentos de convivência intergeracional da Função 08 - Assistência Social. Por extrapolar o limite etário, essas ações não foram incluídas no OPI.

Entre as não-exclusivas (NEX) com índices mínimos, mantivemos os índices de 0,23 para a população de 0 a 18 anos incompletos e de 0,09 para 0 a 6 anos para todas as ações direta e/ou relacionadas a casas e centros culturais, museus e teatros. Pelo potencial de alcance ainda mantivemos as ações de fomento e difusão em geral, aplicando-se também os índices baseados

A análise da pertinência e da exclusividade das emendas parlamentares destinadas à cultura buscou preservar algum elemento de proximidade com os nossos públicos-alvo, sendo que algumas ações foram avaliadas como mais próximas do público adolescente, e assim não incluídas no OPI.

2.14 Função - 27 Desporto e Lazer

Na função 27 – Desporto e Lazer, o principal órgão responsável pelas ações orçamentárias foi a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME). Somente foram identificadas ações não-exclusivas no contexto do OCA e do OPI, sendo utilizados os padrões 0,23 e 0,09, respectivamente.

Quadro 18 - Índices OCA e OPI para Função 27 – Desporte e Lazer

27 – Desposte e Lazer						
Orçamento Criança e Adolescente - OCA				Orçamento Primeira Infância - OPI		
Tipo	NINC	NEX	EX	NINC	NEX	EX
Índice	0	0,23	1	0	0,09	1
Aplicação	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,23)	Ações exclusivas	Ações não - incluídas	Ações não-exclusivas (NEX), a partir da representatividade populacional (0,09)	Ações exclusivas

Fonte: Elaboração própria.

Assim, como na função 13 – Cultura, houve um trabalho de detalhamento das emendas parlamentares, preservando-se somente aquelas próximas aos públicos-alvo.

3. Resultados 2024

Em 2024, as despesas exclusivas ou parcialmente dedicadas às crianças e adolescentes na Cidade de São Paulo computaram, respectivamente, R\$ 29,7 bilhões (Orçado LOA), R\$ 34,4 bilhões (Orçado Atualizado) R\$ 33,6 bilhões (Empenho) e R\$ 31,7 bilhões (Liquidação)¹⁷. Para o recorte da primeira infância, a prefeitura dispendeu R\$ 17,3 bilhões (Orçado LOA), R\$ 19,9 bilhões (Orçado Atualizado), R\$ 19,3 bilhões (empenho) e R\$ 18,9 bilhões (liquidação).

Em relação ao Orçamento Municipal (OM) – R\$ 111,9 bilhões de orçado na LOA e R\$ 131,0 bilhões de orçado atualizado -, os montantes destinados ao nosso público foram de 26,6% e 26,2%, respectivamente, se para todo o OCA, e 15,4% e 15,1%, se unicamente para primeira infância.

Quanto à execução orçamentária - R\$123,9 bilhões empenhados e R\$117,3 bilhões liquidados para toda a cidade -, os valores registrados significaram 26,8% e 26,9%, respectivamente, se para todo o OCA, e 15,6% e 15,7%, se unicamente para primeira infância. Essas participações têm-se mantido estáveis desde 2020, oscilando em menos de 3 pontos percentuais, dependendo do estágio de despesa considerado.

Quadro 19 - Comparação entre o OCA e OPI de 2023 e 2024 (valores em bilhão)

Ano	Orçado Inicial			Orçado Atualizado			Empenhado			Liquidado		
	OM ¹⁸	OCA	OPI	OM	OCA	OPI	OM	OCA	OPI	OM	OCA	OPI

¹⁷ Empenho e Liquidação são estágios da execução orçamentária. No empenho, o poder público assume compromisso formal com a despesa. Na liquidação, o poder público atesta o recebimento daquilo adquirido, contratado e pode iniciar o processo de pagamento.

¹⁸ Orçamento Municipal (OM) - informações extraídas do site da Secretaria da Fazenda. Disponível em: [Orçamento - Secretaria Municipal da Fazenda - Prefeitura](#)

2023	R\$ 95,9	R\$ 26,1	R\$ 15,1	R\$ 113,1	R\$ 29,7	R\$ 17,0	R\$ 106,8	R\$ 26,5	R\$ 15,6	R\$ 98,3	R\$ 24,5	R\$ 14,5
2024	R\$ 111,9	R\$ 29,8	R\$ 17,2	R\$ 131,0	R\$ 34,3	R\$ 19,8	R\$ 123,9	R\$ 33,3	R\$ 19,3	R\$ 117,3	R\$ 31,6	R\$ 18,4

Fonte: Elaboração própria.

Ainda na execução, um dos objetivos da elaboração do OCA, partindo-se do valor inicial orçado e confrontado com o final liquidado e com o empenhado, este último indicador adicionado em nossa metodologia, tivemos que, em 2023, os percentuais para o OCA foram de 85% - base despesas liquidadas e de 92% despesas empenhadas. Para o OPI, 86% para liquidadas e 93% para empenhadas. Confrontando-se com o padrão geral de execução do orçamento municipal, de 93% para despesas empenhadas e 85% liquidadas, tem-se desempenho similar quanto aos gastos com crianças e adolescentes e àqueles ligados à primeira infância.

Comparando com 2023, verifica-se que, mesmo com um aumento no valor absoluto da LOA, verifica-se que a proporção entre o OCA/OM e OPI/OM apresentou uma leve diminuição. Isso, todavia, não representou um impacto na execução orçamentária propriamente dita (empenho e liquidação), visto que, sob este prisma, foi verificado um aumento na proporcionalidade dos gastos.

Quadro 20 - Comparação do OCA e OPI com o Orçamento Municipal

Ano	% Orçamento Inicial Município		% Empenhado Município		% Liquidado Município	
	OCA	OPI	OCA	OPI	OCA	OPI
2023	27,24%	15,75%	24,80%	14,59%	24,89%	14,73%
2024	26,62%	15,36%	26,84%	15,55%	26,92%	15,71%

Os resultados apresentados neste relatório demonstram como o município continuamente tem se preocupado com a agenda relativa à criança e adolescente e à primeira infância, aumentando, tanto em números absolutos quanto relativos, os valores dispendidos para este público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos o 7º Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e 6º Orçamento Primeira Infância (OPI), referentes ao exercício de 2024, e sempre recordamos que os principais objetivos da elaboração são: (i) favorecer o planejamento orçamentário; (ii) fortalecer o controle social; (iii) fomentar a transparência ativa; (iv) subsidiar a elaboração de relatórios comparativos; e (v) auxiliar o aprimoramento de políticas, programas e projetos municipais voltados ao público entre 0 e 6 anos (OPI) e entre 0 e 18 anos incompletos (OCA). Além disso,

há externalidades positivas como o ganho de informação e de conhecimento sobre as políticas públicas municipais dedicadas aos públicos-alvo.

Acreditamos que, embora sempre passíveis de aperfeiçoamentos metodológicos - como a padronização dos índices em escalas, nosso objetivo para as próximas versões -, tais orçamentos temáticos representam ferramentas importantes em direção ao alcance desses propósitos.

No sentido de aperfeiçoamento, o banco de dados (BD) em excel 2024 passou por uma reformatação para tornar cada vez mais automático os próximos Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e Orçamento Primeira Infância (OPI). Outro ponto de aperfeiçoamento da nova versão, foi a aproximação com a Política Municipal de Linguagem Simples, especialmente a diminuição de utilização de siglas no banco de dados.

Frequentemente alertamos, que embora um dos objetivos do OCA e do OPI seja o controle social do orçamento, permitindo verificar, dessa forma, se determinada ação foi executada (nível de execução pelos valores anuais liquidados), sempre ponderamos algumas ressalvas necessárias para compreensão da dinâmica orçamentária.

Isso porque, se um nível baixo na execução orçamentária pode significar, por um lado, que tal ação realmente não foi efetuada no ano, também pode revelar, de outros, que ela se mostrou incongruente com os objetivos vivenciados, ou que o projeto e sua consequente entrega tenham atrasado ou ainda que o valor planejado na LOA foi eventualmente superestimado ou redimensionado por situações conjunturais. Neste último caso, teria havido a entrega da ação, porém com menos recursos em relação ao que se planejou inicialmente, situação não captada pelo nível de execução orçamentária, medida pelos valores liquidados (frente aos valores orçados na LOA) e tipicamente associada às questões de planejamento situacional. De modo geral, fruto das dinâmicas orçamentárias, não se espera a total execução do orçamento atualizado.

Para as próximas edições, esperamos conseguir revisar e padronizar em escalas os índices de exclusividade e de não-exclusividade das ações selecionadas de cada função junto às secretarias gestoras, reforçando a identidade intersetorial da iniciativa. O intento é pactuar escala padrão, como por exemplo 0 (0%), 0,2 (20%), 0,4 (40%), 0,6 (60%), 0,8 (80%) e 1 (100%) a ser aplicada em todas as funções. Entendemos que o escalonamento ainda poderá facilitar outra melhoria futura, qual seja, a inclusão no Sistema de Orçamento e Finanças - SOF da PMSP.

Também avaliamos que, por haver uma série 2018-2022 com a identificação de padrões orçamentários semelhantes, deixa-se espaço para elaboração de instrumentos comparativos dos dados em série histórica, e criação de um painel para sintetizar e melhorar a visualização.

Por fim, pretendemos que a continuidade na elaboração desses orçamentos temáticos seja útil e contribua, de fato, para a gestão e planejamento das ações públicas relacionadas às crianças e aos adolescentes do Município de São Paulo.

Equipe Responsável

Elaboração

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
Coordenação de Planejamento e Informação

Alessandro Lopes Soares
(alsoares@prefeitura.sp.gov.br)

Alan Assis Martins Munhoz
(ammunhoz@prefeitura.sp.gov.br)

Nathan de Sousa Faita
(nsfaita@prefeitura.sp.gov.br)

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. **Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/19296/file/medicao-gasto-social-primeira-infancia-2021.pdf>.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de jul. de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.090, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8090.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.090%2C%20DE%2013%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201990.&text=Altera%20a%20estrutura%20b%C3%A1sica%20da,Rep%C3%ABlica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.

BRASIL. **Manual técnico de orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/.

CAMPOS, L.; MORIYA, M. **Nota Técnica Orçamento da Criança e do Adolescente na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>.

SILVA, E. R. A. da; et. at. **Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A)** - Descrição Metodológica. IPEA, Brasília, Nota Técnica nº 101, p. 5-29, maio de 2022. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/20246/file/gasto-social-com-criancas-e-adolescentes_nota-tecnica.pdf.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2017-2021**. São Paulo: Acert Gráfica, 2017-a.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **De Olho no Orçamento Criança**. 2ª edição. São Paulo: Hawaii Gráfica & Editora, 2017-b.

FUNDAÇÃO SEADE. **Perfil dos Municípios Paulistas**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://perfil.seade.gov.br/>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Cidade). **Decreto nº 60.472, de 20 de agosto de 2021**. Transfere a Coordenadoria de Defesa do Consumidor – PROCON da Secretaria Municipal de Justiça para Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, bem como reorganiza parcialmente as Secretarias Municipais que especifica. 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60472-de-20-de-agosto-de-2021>.

SÃO PAULO (Cidade). **Decreto nº 58.514, de 14 de novembro de 2018**. Aprova e institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. Prefeitura Municipal de São Paulo. São

Paulo. 2018-b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58514-de-14-de-novembro-de-2018#:~:text=O%20Plano%20Municipal%20pela%20Primeira%20Inf%C3%A2ncia%20esta%20belece%20as%20bases%20que,de%20eixos%20estrat%C3%A9gicos%20e%20metas.>

SÃO PAULO (Cidade). **Lei nº 17.316, de 6 de março de 2020.** Institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta. 2020. Política Municipal de Linguagem Simples. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17316-de-6-de-marco-de-2020>.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei nº 16.817, de 2 de fevereiro de 2018.** Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação, autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e dá outras providências. 2018-a. Disponível em: [https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16817-de-2-de-fevereiro-de-2018#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20novo%20texto%20do,Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20\(Agenda%202030\).](https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16817-de-2-de-fevereiro-de-2018#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20novo%20texto%20do,Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20(Agenda%202030).)

SÃO PAULO (Cidade). **Lei nº 16.710, de 11 de outubro de 2017.** Dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância. 2017. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16710-de-11-de-outubro-de-2017>.

SÃO PAULO (Cidade). **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo de 2018.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019. Disponível em < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/ORCAMENTO/Sobre%20o%20OCA%202018.pdf.

SÃO PAULO (Cidade). **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) do Município de São Paulo de 2019.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/Sobre_o_OCA_e_OPI_2019.pdf.

SÃO PAULO (Cidade). **Sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e do Orçamento Primeira Infância (OPI) do Município de São Paulo de 2020.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/crianca_e_adolescente/ORCAMENTO/Sobre_o_OCA_e_OPI_20201_Minuta.pdf. Acesso em

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal da Fazenda. **Glossário.** 2024. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/glossario.pdf>. Acesso em

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal da Fazenda. **Prestação de Contas Públicas - Orçamento.** 2023. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal da Fazenda. **Prestação de Contas Públicas - Orçamento.** 2024. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em

SENADO FEDERAL. **Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal.** Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario?_gl=1*r7plg7*_ga*MTU5Nzk4MjMzNC4xNjk4Nzc3ODMy*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5OTYxNDc4MS4yLjAuMTY5OTYxNDc4MS4wLjAuMA