

PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA

TRABALHO DE CONCLUSÃO

UMA NOVA METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE DESPESAS DO IDRGP

Proposta de revisão e perspectivas de aprimoramento

Residente: Eduardo Cardoso Antunes¹

Orientador: Daniel Bruno Garcia

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo propor uma nova metodologia para definição da cesta de despesas do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP), instrumento criado para orientar a alocação territorial de uma parcela do orçamento da cidade de São Paulo. A partir de um diagnóstico dos limites da metodologia vigente, são apresentados critérios para seleção de despesas mais alinhadas aos objetivos do índice, acompanháveis ao longo do exercício financeiro e com potencial de produzir diagnósticos mais precisos. Por fim, o trabalho articula essa proposta a outros insumos desenvolvidos recentemente, indicando caminhos para o fortalecimento do IDRGP como ferramenta de planejamento e justiça territorial.

Palavras-chave: IDRGP; Regionalização do Orçamento; Território.

1. Bacharel em Ciências Sociais pela FFLCH-USP. Residente em Gestão Pública alocado na Coordenadoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Executiva de Planejamento e Eficiência (SEPLAN/CPMA).

1. Introdução

O Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP), instituído pela Lei Municipal nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021 (PPA 2022-2025), é um instrumento concebido com o objetivo de enfrentar a condição de desigualdade socioespacial do município, sendo uma medida capaz de orientar a alocação orçamentária de despesas regionalizáveis cuja localização represente um benefício específico fruível no território. Trata-se de um indicador sintético que utiliza como base indicadores nas dimensões de vulnerabilidade social, de infraestrutura urbana e de demografia (São Paulo, 2023). A proposta do índice é calcular, a partir dessa cesta de indicadores, uma proporção de referência de quanto cada território deve receber da fatia do orçamento público representada por novos investimentos e pela ampliação de custeios atrelados a entregas físicas e serviços públicos fruíveis pela população da região.

A implementação do IDRGP representou um grande avanço no que diz respeito à adoção de estratégias de regionalização do orçamento. A instituição do índice, somando-se a outras iniciativas em curso, acabou ajudando a catalisar um grande conjunto de esforços de áreas técnicas da Prefeitura para ampliar a produção de informações sobre a regionalização do orçamento. Além disso, a exigência de publicação de relatórios anuais com os resultados do IDRGP ajudou a trazer o debate sobre o uso do orçamento como instrumento de combate às desigualdades socioespaciais para o âmbito institucional.

Entretanto, o presente trabalho parte do diagnóstico de que o IDRGP ainda está longe de atingir todo o seu potencial de combater desigualdades socioespaciais. Na sua concepção, o índice foi um instrumento idealizado para funcionar como parâmetro de alocação orçamentária. A ideia era que, ao longo do exercício financeiro, as despesas fossem monitoradas e distribuídas regionalmente levando em consideração os valores de referência estabelecidos. No entanto, desde que foi instituído, tem funcionado como um instrumento de análise a posteriori. Isto é, ao final de cada exercício financeiro, o índice é usado para mostrar quais subprefeituras ficaram aquém do valor de referência e quais ficaram dentro ou acima desse valor. Ou seja, a ideia de um índice utilizado como parâmetro de alocação, a priori, ainda não foi implementada.

Tendo em vista o diagnóstico apresentado e a leitura de que a elaboração do PPA 2026-2029 representa uma importante janela de oportunidade para revisão de metodologias, a equipe técnica da Coordenadoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Executiva de Planejamento e Eficiência (SEPLAN/CPMA) se mobilizou para a produção de insumos que viabilizem a implementação de melhorias no IDRGP. O objetivo desse trabalho é apresentar como se deu a construção de um desses insumos – qual seja, uma nova metodologia para seleção das despesas monitoradas – bem como uma discussão de como ele pode ser utilizado para a implementação de melhorias no IDRGP.

Em paralelo, este trabalho também buscará apresentar uma breve discussão sobre como a revisão da cesta de despesas, combinando-se com os outros insumos produzidos pela equipe, tem o potencial de viabilizar a implementação de outras melhorias no IDRGP, construindo uma nova versão do índice, mais eficiente e alinhada a seus objetivos institucionais.

2. Contextualização: um breve histórico do IDRGP

Nas últimas décadas, a adoção de estratégias de regionalização do orçamento público tem ganhado espaço nos debates sobre planejamento urbano e justiça distributiva. Embora ainda pouco difundida, essa abordagem vem sendo adotada por um número cada vez maior de grandes cidades ao redor do mundo como forma de enfrentar desigualdades territoriais profundas. Em levantamento da Fundação Tide Setubal (2019), das 26 metrópoles analisadas, 15 incorporavam algum grau de regionalização orçamentária, sendo que a maior parte delas adotou práticas de regionalização apenas nos últimos anos.

Esse tipo de estratégia tem o potencial de transformar a forma como os recursos públicos são distribuídos no território e como as prioridades são definidas dentro da máquina pública, além de trazer uma série de benefícios de outras ordens. Como mostram Marin e Almeida (2023), a adoção dessa abordagem é capaz de ampliar a transparência na alocação de recursos, fortalecer a participação cidadã, estimular a integração intersetorial das políticas públicas, combater o incrementalismo orçamentário e priorizar metas de alto impacto social, como a redução das desigualdades socioespaciais.

No íterim desse debate, o relatório *(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal – Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades*, publicado pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Rede Nossa São Paulo, apresenta algumas das estratégias de regionalização adotadas por outras metrópoles ao redor do mundo. Entre elas, destacam-se os casos de Buenos Aires, onde 100% das despesas são regionalizadas a nível de distrito; Paris, que inclui anexos de investimentos distritais em seu orçamento; e a Cidade do México, que adota uma fórmula de distribuição baseada em indicadores como população e pobreza. O relatório apresentava, ainda, uma discussão sobre a regionalização do orçamento na cidade de São Paulo, apontando o baixo percentual de regionalização das despesas do município (9,3% em 2020, ano de publicação do relatório) e apresentando a proposta de um índice capaz de refletir vulnerabilidades do território e de ser utilizado como parâmetro para distribuição territorial de uma parcela do orçamento, com o objetivo de combater tais vulnerabilidades.

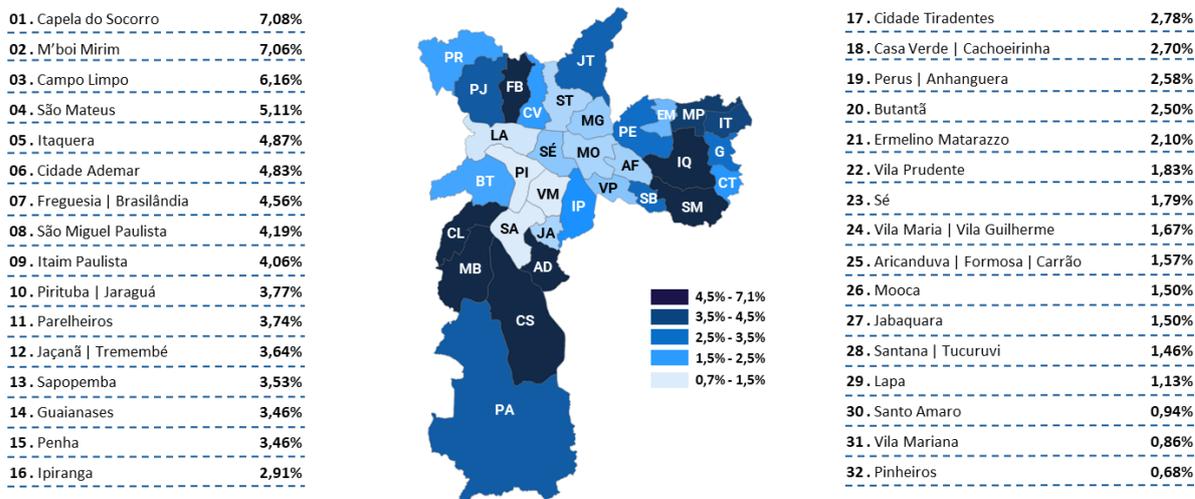
Foi nesse cenário de amadurecimento do debate público e de circulação de propostas sobre justiça territorial que surgiu, em São Paulo, o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP). A publicação do trabalho supracitado resultou em uma parceria entre a Prefeitura de São Paulo e a Fundação Tide Setubal para o desenvolvimento do instrumento proposto. Com algumas alterações em relação à proposta inicial – sobretudo no que diz respeito aos pesos atribuídos aos indicadores –, o IDRGP foi instituído pela Lei Municipal nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021 (PPA 2022-2025). A Lei definiu, ainda, que o valor global de despesas a serem distribuídas com base no índice no período 2022-2025 não poderia ser inferior a R\$ 5 Bilhões.

Imagem 1 – Indicadores do IDRGP

Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal (TIDE SETUBAL, 2020)			Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal (SÃO PAULO, 2021)		
Dimensão	Variável	Peso	Dimensão	Variável	Peso
Infraestrutura urbana	Acesso à coleta de esgoto	20%	Infraestrutura urbana	Falta de acesso à coleta de esgoto	15%
	Domicílios em favelas	20%		Domicílios em favelas	15%
	Tempo de deslocamento casa-trabalho	20%			
Vulnerabilidade social	Vulnerabilidade social (IPVS)	15%	Vulnerabilidade Social	Famílias inscritas no CadÚnico (ponderado por faixa de renda)	20%
	Mortes por causas externas (homicídios e acidentes)	15%		Taxa de empregos formais por habitante	20%
Geografia e demografia	Área da subprefeitura	5%			Mortes por causas externas
	População	5%	Demografia	População	10%

Fonte: SEPLAN/CPMA.

Imagem 2 – Proporções de Referência do IDRGP (PPA 2022-2025)



Fonte: Lei Nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021, Anexo V.

Desde então, a equipe técnica de SEPLAN/CPMA publica, anualmente, relatórios de resultados do IDRGP. Em síntese, esses documentos procuram fazer uma análise da distribuição de uma cesta de despesas, identificando subprefeituras que ficaram aquém, além ou dentro da proporção de referência estabelecida pelo índice (considerando um intervalo de confiança) e, atendendo à Portaria SF nº 18/2021, são publicados até o final de maio do ano subsequente ao exercício em referência.

Imagem 3 – Relatórios Anuais do IDRGP



Fonte: SEPLAN/CPMA.

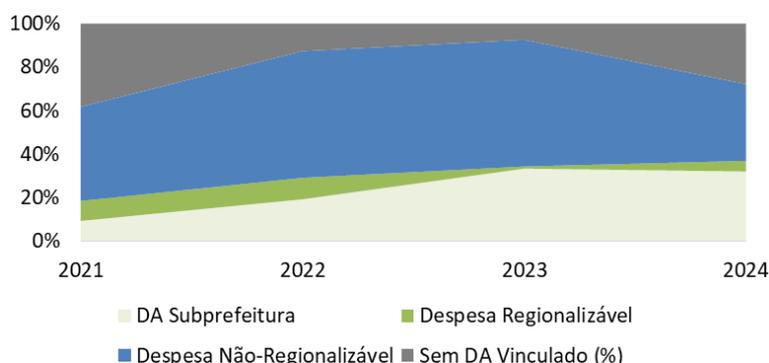
3. Diagnóstico e esforços de melhoria

Esta seção se destina a explorar, de forma mais detalhada, um conjunto de diagnósticos sobre a implementação do IDRGP, abordando pontos considerados positivos e pontos de melhoria, bem como alguns esforços realizados pela equipe de SPLAN/CPMA nos últimos meses visando a produção de insumos para implementação de melhorias.

3.1. Pontos de Destaque

Um primeiro ponto positivo a se destacar é que, conforme mencionado anteriormente, o IDRGP teve um papel relevante no impulsionamento dos esforços para regionalização de uma fatia maior do orçamento. Ao levantar o debate sobre a distribuição territorial do orçamento durante o processo de elaboração do PPA 2022-2025, a adoção do índice acabou reforçando a necessidade de desenvolvimento de estratégias para aumentar o percentual de preenchimento das informações sobre regionalização de despesas nas fichas de Detalhamento da Ação (DA) e se somando a outras iniciativas em curso na Prefeitura, como a implementação de um monitoramento quadrimestral de preenchimento da DA, pela Coordenadoria do Processo Orçamentário Municipal (SEPLAN/COPOM), e de um GT de Regionalização do Orçamento, com participação da Secretaria da Fazenda e do Tribunal de Contas do Município. O resultado desse conjunto de esforços foi uma ampliação drástica do percentual de regionalização do orçamento. Em 2021, apenas 9,3% do valor global das despesas liquidadas apresentavam regionalização a nível de subprefeitura – cerca de 50% do total de despesas regionalizáveis. Já em 2024, esse número subiu para 32% – aproximadamente 87% das despesas regionalizáveis (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Despesa liquidada segundo regionalização (2021-2024)



Fonte: SEPLAN/CPMA.

Além desse processo de produção de informações sobre a distribuição regional do orçamento, o IDRGP também elevou, por meio de seus relatórios anuais, o nível de maturidade das análises sobre a distribuição territorial do orçamento a um outro patamar. Na verdade, mais que isso: o processo de elaboração desses documentos tem se consolidado como momento de reflexão e de debate sobre o uso do orçamento como instrumento de promoção de justiça territorial.

Dessa forma, é possível afirmar que as estratégias de regionalização do orçamento evoluíram muito nos últimos anos, de modo que o cenário atual se mostra muito diferente daquele descrito pela Fundação Tide Setubal e pela Rede Nossa São Paulo (2020) quando propuseram um índice: um contexto de baixo percentual de despesas regionalizadas e de ausência de discussões públicas sobre o assunto por parte da Prefeitura.

3.2. Pontos de Melhoria

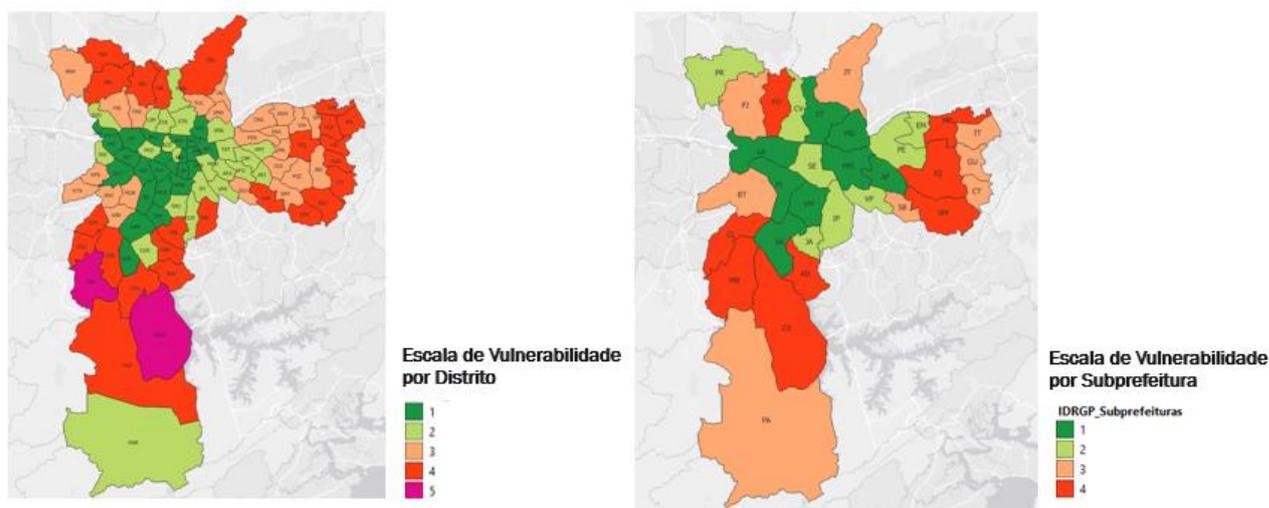
Como já fora adiantado, há também um diagnóstico sobre alguns pontos de melhoria do IDRGP. O primeiro deles é de que a regionalização a nível de subprefeitura, embora represente um grande avanço em relação ao cenário anterior, ainda deixa lacunas no que diz respeito ao diagnóstico territorial do índice – o que, conseqüentemente, limita seu potencial de combater desigualdades territoriais. A divisão do município em subprefeituras é uma segmentação territorial para fins administrativos. Devido ao tamanho dos seus territórios, é comum que algumas subprefeituras contenham um alto grau de desigualdade interna. Tendo isso em vista, a transformação do IDRGP em um instrumento de regionalização das despesas a nível de distrito, embora não resolva o problema como um todo, parece mais adequada para a promoção de diagnósticos com maior grau de precisão, capazes de promover uma distribuição mais eficiente da cesta de despesas do índice.

É evidente que a regionalização dos indicadores do índice a nível de distrito, se não forem acompanhadas por uma regionalização do orçamento também a nível de distrito, de nada adiantaria. No entanto, tendo em vista que a regionalização das despesas a nível de subprefeitura se encontra em estágio avançado e que o processo de elaboração do PPA representa uma janela de oportunidade importante para discussão de potenciais avanços, o momento parece bastante propício para que as equipes técnicas de SEPLAN/CPMA (responsável pelo monitoramento do

IDRGP) e de SEPLAN/COPOM (responsável pelo planejamento orçamentário) avancem nas discussões sobre as possibilidades e desafios da construção de um índice regionalizado a nível de distrito.

Assim, com base nesse panorama, um dos insumos produzidos recentemente pela equipe de CPMA foi a reconstrução das proporções de referência do IDRGP a nível de distrito.

Imagem 4 – IDRGP calculado a nível de Distrito e de Subprefeitura



Fonte: SEPLAN/CPMA.

Um segundo ponto de melhoria é a cesta de indicadores que compõe o índice. Embora se tratem de indicadores pertinentes para serem utilizados como *proxy* de vulnerabilidades do território, o diagnóstico é de que a cesta atual tem uma certa limitação na sua capacidade de produzir diagnósticos territoriais. Com base nela, pode até ser possível determinar quais territórios demandam mais investimentos para o combate a desigualdades socioespaciais, mas não é possível determinar quais as principais necessidades do território. Um distrito pode, por exemplo, apresentar um bom desempenho em indicadores de educação e um mau desempenho em indicadores de saúde. A falta de sensibilidade a essas necessidades pode produzir distorções na alocação de investimentos. Dando sequência ao exemplo acima, esse distrito hipotético poderia, devido ao seu mau desempenho médio nos indicadores, receber um alto valor em investimentos. No entanto, também é possível que, pela falta de precisão no diagnóstico produzido,

pouco ou nenhum investimento fosse realizado para construção de equipamentos de saúde. Ou seja, a principal vulnerabilidade do território não teria sido afetada.

Visando mitigar esse problema, um grupo de pesquisadores do CEBRAP foi contratado para a construção de uma matriz de necessidades dos distritos do município. Em síntese, um conjunto diverso de indicadores relacionados a várias políticas setoriais é utilizado para a construção dessa matriz, que tem por finalidade viabilizar a produção de melhores diagnósticos territoriais. Assim, espera-se que o relatório desse trabalho – que está em vias de ser publicado – possa ser utilizado como um insumo para a revisão da cesta de indicadores que compõe o IDRGP.

Por fim, o terceiro ponto de melhoria identificado nesse diagnóstico é a revisão da cesta de despesas. Atualmente, compõem essa cesta as despesas monitoradas pelo Programa de Metas e pelo módulo de Monitoramento de Obras do SMAE (Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico). A escolha por essas despesas, no entanto, se deu num momento em que o orçamento ainda não tinha um percentual tão alto de regionalização por meio do DA, o que obrigava o uso de fontes complementares para completar as informações. Atualmente, com quase 90% do orçamento regionalizável já desagregado a nível de subprefeitura, tornou-se possível a construção de uma cesta de despesas que utilize apenas informações obtidas na base de dados do DA.

Um grande ponto negativo da atual cesta é que, além de bastante discricionária, ela não foi composta a partir de uma preocupação com a escolha de despesas alinhadas ao objetivo do IDRGP de combater desigualdades socioespaciais. Assim, uma parte significativa dos gastos que a compõem não se mostra alinhada ao objetivo institucional do índice. Em uma rápida análise de ações orçamentárias que já compuseram essa cesta, é possível identificar, por exemplo, a inclusão de projetos e atividades destinados à administração de imóveis designados para funções administrativas da Prefeitura e a formação de servidores. Ou seja, o método atual de seleção de despesas permite a inclusão de gastos que não resultam em benefícios fruíveis pela população do território e apresentam baixo potencial de atender suas necessidades.

Ademais, um outro problema da metodologia atualmente utilizada é que ela depende de uma consolidação de informações que é trabalhosa e costuma demorar bastante tempo para ser concluída. Assim, torna-se quase impossível a construção

de um fluxo de monitoramento tempestivo das despesas, capaz de auxiliar a consolidação do IDRGP como parâmetro de alocação orçamentária, caso não haja uma revisão da metodologia empregada.

Diferentemente dos outros dois pontos de melhoria abordados neste diagnóstico, a revisão da cesta de despesas não contava com iniciativas em andamento por parte da equipe técnica responsável e nem de parceiros contratados. Diante desse cenário, optou-se por concentrar parte dos esforços do trabalho desenvolvido no âmbito do Programa de Residência na construção de uma proposta de revisão da metodologia utilizada para a construção da cesta de despesas do IDRGP. A próxima seção será dedicada à apresentação dos resultados desse trabalho.

4. Proposta de melhoria: uma nova cesta de despesas para o IDRGP

4.1. Diretrizes para definição da nova cesta

A partir do diagnóstico apresentado, o ponto de partida para a revisão da metodologia de definição da cesta de despesas do IDRGP foi a busca por uma seleção de despesas mais alinhada aos seus objetivos institucionais — ou seja, voltada à promoção da justiça territorial e com potencial de gerar benefícios concretos nos territórios mais vulneráveis. Além disso, era importante que essa nova metodologia permitisse que a cesta fosse definida já no início do exercício financeiro e monitorada, de forma tempestiva, ao longo do ano. Considerando esses três critérios, o caminho mais viável encontrado foi a definição de um conjunto de ações orçamentárias que pudessem compor a cesta de despesas do índice.

Embora algumas ações orçamentárias tenham nomes vagos e objetos pouco claros, na maioria dos casos é possível identificar, com razoável precisão, sua finalidade, seu objeto principal ou, ao menos, a política pública ou programa ao qual estão vinculadas. Dessa forma, é possível garantir, a partir do estabelecimento de alguns critérios, um mínimo alinhamento das despesas selecionadas com os objetivos do índice.

Ademais, ainda que novas ações possam ser criadas ao longo de um exercício financeiro, via de regra, a maioria delas já consta na própria LOA aprovada, não havendo impeditivo para a definição de uma cesta de despesa desde o início do exercício. Da mesma forma, a regionalização das despesas pode ser acompanhada, ao longo do exercício, por meio da base de dados da DA, atualizada

quase que diariamente, consistindo em uma fonte tempestiva e adequada ao monitoramento das despesas.

4.2. Desafios iniciais

Definido o modelo inicial a ser adotado, cabe destacar alguns dos desafios iniciais enfrentados, bem como das soluções encontradas para contorná-los. O primeiro deles é que, no modelo anterior, o IDRGP se propunha a acompanhar não somente despesas de investimento, mas também algumas de ampliação de custeio. Essa segunda categoria só podia ser acompanhada por conta das informações qualitativas complementares obtidas por meio do monitoramento do Programa de Metas. Nesse sentido, o novo modelo de cesta de despesas proposto é mais limitado do que o anterior, uma vez que, não se utilizando de fontes complementares, torna-se impossível diferenciar despesas correntes de custeio e despesas que representam ampliação de serviços. A solução encontrada, nesse caso, foi considerar apenas investimentos – o que, considerando que as despesas com ampliação de serviços representavam uma parcela minoritária da cesta anterior, não deve gerar grandes perdas.

O segundo desafio é que por mais que a LOA apresente, desde o início do exercício, os valores orçados de cada uma das ações, não é possível saber exatamente quanto desses valores serão investimentos regionalizados a nível de subprefeitura a partir do preenchimento do DA. Isso se torna um problema à medida que, por um lado, o PPA estabelece um valor global mínimo a ser regionalizado de acordo com o IDRGP – R\$ 5 Bi por quadriênio, ou seja, um mínimo de R\$ 1,25 Bi por ano. E, por outro lado, como apontam Marin e Almeida (2023), há uma preocupação em não vincular uma parcela majoritária do orçamento de investimentos ao índice, uma vez que isso poderia comprometer o cumprimento de compromissos eleitorais assumidos pela gestão eleita. Nesse caso, embora seja impossível mitigar por completo os riscos de que a cesta tenha um valor abaixo do piso estabelecido ou superior ao considerado razoável pela gestão, é possível adotar uma espécie de controle de qualidade da cesta de despesas. Em síntese, conforme a cesta foi sendo construída, os valores foram projetados retroativamente para os exercícios anteriores, verificando quanto do valor das ações selecionadas fora regionalizado, em exercícios anteriores, pelo DA. E como complemento, o valor orçado do exercício foi usado, em comparação com os anteriores, servindo como um

proxy capaz de indicar se há alguma tendência de queda, de aumento ou de manutenção desses valores para o exercício corrente.

4.3. Critério 1: relação com indicadores

Com a base do modelo definida e os principais desafios superados, foi possível avançar para a construção dos critérios utilizados para a escolha ações orçamentárias selecionadas para compor a nova cesta. Considerando que um dos objetivos principais desta revisão de metodologia é, justamente, o de garantir maior aderência entre as despesas monitoradas e a finalidade do índice, o primeiro critério adotado foi a relação das ações com os indicadores² que compõem o IDRGP. Para aplicação desse primeiro filtro, foi construída uma tabela auxiliar com assuntos relacionados a cada um dos indicadores, visando uma identificação mais ágil e flexível das ações relevantes e evitando uma leitura excessivamente literal dos indicadores – o que poderia gerar uma cesta muito restrita.

Tabela 1 – Indicadores e assuntos relacionados

Indicador	Assunto_1	Assunto_2	Assunto_3
Famílias inscritas no CadÚnico	Distribuição de Renda	Assistência Social	Políticas Sociais
Taxa de empregos formais por habitante	Trabalho	-	-
Mortes por causas externas	Segurança	Segurança Viária	Prevenção ao Suicídio
Falta de acesso à coleta de esgoto	Saneamento	Poluição de Rios e Córregos	-
Domicílios em favelas	Habitação	Regularização Fundiária	Melhoria de Bairros

Fonte: Elaboração própria.

Como resultado desse primeiro filtro, foram selecionadas 39 ações orçamentárias³ que tiveram, no ano de 2024, um total de R\$ 3,1 Bi de investimentos regionalizados a nível de subprefeitura – isto é, cerca de 23% do total de investimentos do município no exercício. Além disso, o valor orçado desse conjunto de ações para os anos de 2024 e o de 2025 foi quase idêntico: R\$ 6,3 Bi em ambos os exercícios.

2. A variável “População” foi desconsiderada para fins da aplicação desse critério por ser considerada um mero ponderador da cesta de indicadores do índice, diferindo das demais por não configurar um *proxy* de vulnerabilidades do território.

3. As ações orçamentárias selecionadas com base nesse e nos outros critérios, bem como os valores apresentados ao longo desta seção, encontram-se sistematizadas em planilha que pode ser acessada por meio do link:

1drv.ms/f/c/c9c813eee7faadb4/EhUoJlhvVSdNIARZSVzzE30B3TpDU6pUKg3JMBjqklvJyA?e=Zx1QPt.

Em termos quantitativos e de aderência ao propósito do índice, essa primeira cesta de despesas até se mostrou promissora. No entanto, por uma limitação inerente à própria cesta de despesas (já explorada brevemente na seção de diagnóstico), foram identificados 2 grandes problemas. O primeiro é que, pela natureza estrita dos indicadores, uma parte considerável de ações intimamente ligadas às dimensões do índice acabaram não entrando na cesta (Tabela 2). Há um conjunto amplo de ações orçamentárias destinadas ao financiamento de políticas para minorias, por exemplo, que não foram consideradas por esse primeiro critério, mesmo guardando uma forte relação com a dimensão de Vulnerabilidade Social.

Tabela 2 – Exemplos de ações não contempladas pelo critério 1 relacionadas a dimensões do IDRGP

Ações	Dimensão
1170 - Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros - Plano de Obras das Subprefeituras	Infraestrutura Urbana
4319 - Políticas, Programas e Ações para a População LGBTI+	Vulnerabilidade Social
4320 - Políticas, Programas e Ações para Pessoa Idosa	Vulnerabilidade Social
4321 - Políticas, Programas e Ações para a População em Situação de Rua	Vulnerabilidade Social
4329 - Políticas, Programas e Ações para Mulheres	Vulnerabilidade Social
5084 - Obras de Combate a Enchentes e Alagamentos	Infraestrutura Urbana
7110 - Projetos para Inclusão da Pessoa com Deficiência	Vulnerabilidade Social

Fonte: Elaboração própria.

Na mesma linha, o segundo grande problema é que, também por consequência do caráter restritivo dos indicadores, não foram considerados investimentos em uma série de políticas setoriais importantes, como Esportes, Saúde, Educação e Cultura (Tabela 3).

Tabela 3 – Exemplos de ações não contempladas pelo critério 1 relacionadas a entregas de equipamentos

Ações	Tipo de Equipamento
1525 - Construção e Implantação de Equipamentos de Atenção Básica e Especialidades	Saúde
1702 - Construção e Implantação de Parques Urbanos e Lineares	Parques
1895 - Implantação de Equipamentos Esportivos	Esportes
3363 - Construção e Implantação de Centros Educacionais Unificados (CEU)	Educação
5959 - Implantação de Equipamentos Culturais	Cultura

Fonte: Elaboração própria.

Assim optou-se por uma ampliação do leque das despesas consideradas, também incluindo na cesta ações que atendiam a um segundo critério.

4.4. Critério 2: relação com dimensões do IDRGP

Visando sanar o primeiro problema apresentado na subseção acima, optou-se por incluir na cesta, junto às ações que atendem ao critério 1, um conjunto de ações que guarda uma forte correlação com uma das dimensões do índice, quais sejam: Vulnerabilidade Social e Infraestrutura Urbana⁴. Partindo do princípio de que se tratam dos dois pilares que estruturaram a construção do IDRGP, a inclusão de despesas voltadas ao combate ao déficit de infraestrutura ou à vulnerabilidade social na cesta de ações foi considerada um importante passo para aproximar ainda mais o conjunto das despesas monitoradas à finalidade do índice.

Como resultado dessa ampliação do leque de despesas, foram contabilizadas 15 novas ações, somando 59 ações no geral. No ano de 2024, esse conjunto ampliado de ações apresentou um total de R\$ 3,7 Bi de investimentos regionalizados a nível de subprefeitura, totalizando 27,7% do total do valor global de investimentos. Em relação ao valor orçado dessa cesta, também não houve uma distância muito grande quando comparados os exercícios de 2024 e 2025 – respectivamente, R\$ 7 Bi e R\$ 6,8 Bi – indicando que há uma tendência de manutenção de valores similares para o próximo exercício.

Em um balanço sobre essa cesta de despesas ampliada, é possível afirmar que ela cumpriu seu objetivo: ações fortemente ligadas à finalidade do índice, mas que não estavam sendo contabilizadas pelo primeiro critério, passaram a ser consideradas com a ampliação do leque de despesas promovida pela adoção do critério 2. No entanto, o outro problema apontado na subseção anterior ainda não foi resolvido. Assim, optou-se pela adoção de um último critério, a ser explorado na subseção seguinte.

4.5. Critério 3: entregas físicas fruíveis no território

Por fim, o último desafio enfrentado foi a adoção de um critério que resolvesse o problema acima exposto, mas que ainda se mantivesse alinhado à proposta do IDRGP. Nesse caso, a solução foi recorrer aos relatórios anuais de resultados. Conforme mencionado anteriormente, as análises produzidas nesses documentos são de suma importância para a institucionalização do debate sobre o

4. Da mesma forma que o indicador de “População” foi desconsiderado para aplicação do primeiro critério, a dimensão de “Demografia” também o será pelo mesmo motivo: não configura um problema a ser combatido.

uso do orçamento como instrumento de promoção de justiça social e até mesmo para consolidar posições a respeito de como o índice deveria ser utilizado para esse fim – haja vista que se trata de um instrumento ainda muito recente. Na elaboração desses relatórios, tem-se cristalizado o entendimento de que uma diretriz importante para a consideração de uma despesa pelo IDRGP é que ela possa ser identificada por uma entrega física fruível no território.

Partindo desse entendimento, um terceiro critério para inclusão de novas despesas foi a identificação de ações orçamentárias associadas à construção, reforma, requalificação ou entrega de equipamentos fruíveis pela população local, tais como escolas, hospitais e centros esportivos. Dessa forma, foi possível manter uma aderência à proposta do índice sem deixar de considerar investimentos em políticas setoriais importantes para o combate a desigualdades territoriais.

Com essa ampliação da cesta de despesas, passaram a ser consideradas 35 novas ações que, somadas com as demais, totalizam 89 ações. No exercício de 2024, essas ações somaram R\$ 4,7 Bi em investimentos regionalizados a nível de subprefeitura, representando 35,2% do total de investimentos no ano. Quanto ao comparativo dos valores orçados nos anos de 2024 e 2025, também são bem similares: respectivamente R\$ 7,9 Bi e R\$ 7,7 Bi.

Tabela 4 – Valores de 2024 e 2025 para a cesta proposta

Critérios	Núm. Ações	Invest_Regionalizado_2024	Orçado_2024	Orçado_2025
Critério 1	53	R\$ 3.110.468.042,92	R\$ 6.362.806.518,00	R\$ 6.355.116.215,00
Critério 1 + Critério 2	115	R\$ 3.678.907.562,13	R\$ 7.008.530.224,00	R\$ 6.850.934.060,00
Critério 1 + Critério 2 + Critério 3	240	R\$ 4.665.613.279,52	R\$ 7.926.735.150,00	R\$ 7.733.801.256,00

Fonte: Elaboração própria.

4.6. Teste de distribuição territorial da cesta de despesas

À essa altura, acredita-se ser possível afirmar que, do ponto de vista quantitativo, a cesta de despesas proposta ficou dentro de um padrão aceitável no ano de 2024 e que, tomando como base a baixa variação do valor orçado no ano de 2025, a tendência parece ser de manutenção dos valores mais ou menos no mesmo patamar. No entanto, uma outra preocupação era de que o fato de algumas ações serem totalmente destinadas a investimentos em um único lugar – como as destinadas a corredores de ônibus –, algum *outlier* pudesse desequilibrar a análise da distribuição da cesta de despesas, dando a impressão de que determinado território tem recebido muito mais recursos do que, na prática, ele recebe.

Assim, foram realizados dois testes estatísticos para comparar a distribuição da cesta de despesas proposta com a distribuição de todo o investimento regionalizado por meio de DA. O primeiro, foi um teste de correlação de Pearson, visando avaliar se os dois conjuntos de despesas seguem o mesmo padrão de distribuição. O resultado foi um coeficiente de Pearson no valor de + 0,954, indicando uma correlação linear quase perfeita – ou seja, indicando que a distribuição dos dois conjuntos segue um padrão bastante similar. O outro, foi um teste de Wilcoxon, que teve como resultado um p-valor de 0,19, permitindo afirmar que não foi encontrada diferença estatisticamente significativa na distribuição dos conjuntos de valores. Portanto, é possível afirmar que ambos apontam para a hipótese de que não há uma grande diferença entre o padrão de distribuição territorial da cesta de despesas testada e o conjunto de investimentos regionalizados por meio do DA.

Tabela 5 – Análises estatísticas da distribuição territorial

Subprefeitura	Critério 1 + Critério 2 + Critério 3	DA_Geral
Aricanduva/Formosa/Carrã	0,34%	1,43%
Butantã	2,61%	2,46%
Campo Limpo	2,46%	4,11%
Capela do Socorro	15,14%	9,76%
Casa Verde/Cachoeirinha	1,75%	3,03%
Cidade Ademar	5,85%	3,61%
Cidade Tiradentes	1,57%	1,13%
de Guaianases	2,78%	2,89%
de Vila Prudente	0,57%	0,50%
Ermelino Matarazzo	0,36%	0,83%
Freguesia/Brasilândia	1,08%	1,87%
Ipiranga	1,65%	2,94%
Itaim Paulista	0,99%	1,71%
Itaquera	2,87%	4,49%
Jabaquara	1,28%	1,39%
Jaçanã/Tremembé	0,35%	1,40%
Lapa	4,74%	4,61%
M'Boi Mirim	6,45%	4,31%
Mooca	2,32%	4,74%
Parelheiros	4,94%	2,55%
Penha	1,70%	2,08%
Perus/Anhanguera	0,92%	1,70%
Pinheiros	0,24%	2,19%
Pirituba/Jaraguá	0,83%	1,50%
Santana/Tucuruvi	1,12%	1,88%
Santo Amaro	1,52%	2,85%
São Mateus	8,49%	6,04%
São Miguel Paulista	0,48%	0,67%
Sapopemba	0,76%	1,02%
Sé	20,51%	15,26%
Vila Maria/Vila Guilherme	1,81%	2,55%
Vila Mariana	1,52%	2,51%
Total Geral	100,00%	100,00%
Pearson	0,954	-
p-valor	0,1901	-

Fonte: Elaboração própria.

5. Próximos passos e visão de futuro

Embora a nova metodologia proposta para a revisão da cesta de despesas do IDRGP tenha apresentado um bom desempenho nos testes e comparações apresentados neste trabalho, é importante frisar que mudanças sempre trazem incertezas. Nada garante que o exato mesmo conjunto de ações que apresentou um bom desempenho com os valores de 2024 terá o mesmo sucesso no exercício de 2025. Um problema de fluxo de preenchimento de DAs em uma secretaria ou uma subutilização dos recursos orçados pode, por exemplo, fazer com que o valor da cesta seja consideravelmente menor que o apresentado nesses testes, ficando abaixo do valor estipulado pelo PPA. Da mesma forma, a abertura de créditos adicionais pode inflar o valor dessas ações, fazendo com que a cesta fique muito acima de um patamar considerado aceitável.

Em suma, ainda são necessários muitos outros testes para que seja possível afirmar, com precisão, que a metodologia proposta possui a consistência necessária para a produção de boas cestas de despesas. No entanto, tendo em vista as análises apresentadas e os resultados dos primeiros testes, já se pode afirmar que, nesse momento de conjunção de esforços para repensar o IDRGP, a proposta aqui apresentada se configura como um insumo interessante, com potencial de viabilizar um melhor funcionamento do índice.

Além disso, se combinada com os outros insumos apresentados ao longo deste trabalho, a metodologia proposta pode ter seus efeitos potencializados de forma significativa. A começar pela própria cesta de indicadores do índice, cuja revisão foi apontada como um dos principais pontos de melhoria. Como a metodologia aqui apresentada se apoia, em parte, na identificação de relações entre as ações orçamentárias e os indicadores do IDRGP, é natural que limitações nos indicadores acabem impactando diretamente o alcance da cesta. Com um conjunto mais robusto e diverso de indicadores — capaz de refletir de forma mais precisa as múltiplas dimensões das desigualdades socioespaciais do município — torna-se possível, inclusive, simplificar a metodologia, utilizando apenas como critério a vinculação direta das ações a algum dos indicadores. A depender do desenho da nova cesta, essa mudança pode não apenas facilitar a aplicação da metodologia, como também garantir uma seleção mais coerente de despesas.

Ademais, espera-se que essa possível revisão da cesta de indicadores também possa promover uma maior integração das secretarias finalísticas com o planejamento do IDRGP. É importante frisar que as secretarias participaram ativamente do processo de levantamento dos indicadores que foram utilizados pelo CEBRAP para construção da matriz de necessidades. Assim, espera-se que o diagnóstico territorial do índice se torne muito mais próximo ao das secretarias finalísticas. Essa proximidade pode ser um bom pretexto para a construção de um fluxo para monitoramento das despesas em conjuntos com as secretarias, o que tende a fortalecer o índice como parâmetro de alocação orçamentária e reduzir eventuais resistências a esse uso.

Referências

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Regionalização do orçamento em grandes cidades: o estado da arte.** São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. **(Re)distribuição territorial do orçamento público: uma proposta para virar o jogo das desigualdades.** São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2020.

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. São Paulo: **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 34, 2023.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: Poder Executivo, São Paulo, SP, 28 dez. 2021. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17729-de-28-de-dezembro-de-2021>>. Acesso em: 6 de janeiro de 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria do Governo Municipal Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias. Coordenadoria de Planejamento. **Relatório de Monitoramento do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público – Exercício 2023.** São Paulo: PMSP, 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/IDRGP_Resultados_2023.pdf>. Acesso em: 6 de janeiro de 2025.