

**ÍNDICE DE
DISTRIBUIÇÃO
REGIONAL DO
GASTO PÚBLICO**

RESULTADOS 2023

IDR

GDP

FICHA TÉCNICA E CATALOGRÁFICA

SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

Secretário de Governo

Edson Aparecido dos Santos

Secretário Executivo de Planejamento e Entregas Prioritárias

Fernando Barrancos Chucre

Coordenadora de Planejamento

Ariane Maris Gomes Lacerda

Coordenador da Unidade de Entregas

Fabício Augusto dos Santos Reis

Equipe técnica responsável

Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental

Daniel Bruno Garcia

Fernando Peres Rodrigues

Assessora técnica

Carolina Moreno Duarte Barbosa Alves

Projeto gráfico

Jéssica de Souza Farjado

A equipe técnica agradece o envio de informações e colaboração para o aprimoramento do presente relatório, a: toda equipe da Coordenação de Planejamento, da Sub-Secretaria do Orçamento Municipal, Secretaria da Fazenda, representada pelo coordenador Artur Lascaia; aos representantes da Rede SMAE Estevao Nicolau Rabbi dos Santos, Patrick Rodrigues (ambos da Assessoria de Planejamento, Secretaria Municipal de Saúde), Karine Alves e Fernanda Pardini (ambas da Assessoria Técnica, da Secretaria Municipal de Cultura), Euro de Barros Couto Júnior (Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional - Estatístico, Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias).

SÃO PAULO. 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. Secretaria do Governo Municipal. Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias. Coordenadoria de Planejamento. São Paulo: PMSP, 2023. 17p.

ÍNDICE

01

Resumo Executivo

02

Introdução

03

Entendendo o IDRGP

05

Metodologia de monitoramento do IDRGP

07

Resultados do IDRGP

11

Como redistribuir despesas a partir do IDRGP? Um projeto-piloto integrando o IDRGP aos Planos Regionais

13

Considerações finais



Reprodução/Cidade de São Paulo/José Cordeiro

Resumo Executivo

- Em 2023, assim como no ano anterior, o total liquidado considerado para o IDRGP (R\$ 2,7 bi) ultrapassou o sugerido pelo PPA: média R\$ 1,25 bi/ano;
- O valor das despesas consideradas para o IDRGP foi 12,5% maior do que o ano anterior (R\$ 2,7 bi contra R\$ 2,4 bi);
- As políticas com maior investimento sinalizam compromisso de enfrentamento das vulnerabilidades apontadas pelos indicadores que ponderam o IDRGP. O Pode Entrar respondeu por R\$ 768 milhões, o Programa Mananciais, por R\$ 674 e equipamentos de saúde por R\$ 539 milhões. As três políticas somadas respondem por mais de 70% dos investimentos considerados para o IDRGP;



Reprodução/Unsplash/João Tzanno

- A Prefeitura de São Paulo incrementou a metodologia de monitoramento, buscando identificar três grupos de subprefeituras que, em 2023, receberam recursos dentro da referência do IDRGP (14 territórios); acima da referência do IDRGP (6 territórios) e aquém da referência do IDRGP (12 territórios);
- Dentre as 10 subprefeituras mais vulneráveis, segundo o IDRGP, cinco receberam investimentos dentro ou acima da referência estabelecida pelo IDRGP.



Reprodução/Cidade de São Paulo/José Cordeiro

Introdução

Este relatório tem o objetivo de apresentar os resultados para o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP), instituído pela Lei nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021 (PPA 2022-2025), referentes ao exercício de 2023.

O documento tem cinco seções, além desta introdução. A primeira seção, apresenta os objetivos e o fundamentos o IDRGP. A segunda seção, descreve a origem dos dados e a metodologia adotada na apuração e apresentação dos resultados do IDRGP 2023.

Na sequência, expõe-se os resultados referentes ao exercício orçamentário de 2023, bem como um balanço parcial do IDRGP para o primeiro biênio do PPA 2022-2025.

A quarta seção apresenta, brevemente, os esforços da Prefeitura de São Paulo para avançar na utilização do IDRGP no processo decisório sobre a alocação orçamentária. Finalmente, a última seção, tece considerações acerca dos resultados e das possibilidades de uso do IDRGP para o aprimoramento da distribuição do gasto público e redução das desigualdades.

O relatório ainda conta com um anexo de fichas para cada Subprefeitura, indicando o valor total de despesas no território, os valores dos investimentos considerados no cálculo do IDRGP para cada ano e acumulado, o percentual de referência esperado em cada Subprefeitura e sua classificação e posição no IDRGP, bem como o detalhamento, por ação orçamentária, do gasto apurado no IDRGP 2023.

Entendendo o IDRGP

O IDRGP foi idealizado com o objetivo de enfrentar a condição de desigualdade socioespacial do município, sendo uma medida capaz de orientar a alocação de novos investimentos e da ampliação de custeios. Trata-se de um indicador sintético que utiliza como base indicadores nas dimensões de vulnerabilidade social, de infraestrutura urbana e de demografia, com apresentado abaixo. A partir da combinação destes indicadores é possível identificar regiões mais vulneráveis e projetar qual seria a aplicação justa dos recursos para reduzir essa desigualdade entre as Subprefeituras.

Tabela: Componentes do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público.

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

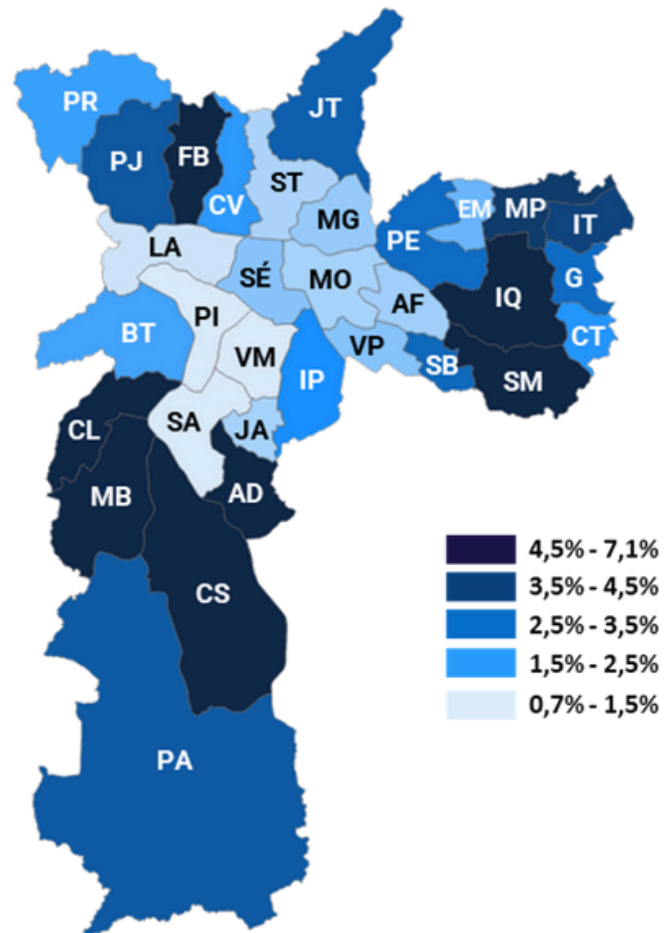
Fonte: PMSP. Elaboração: SGM/SEPEP e Fundação Tide Setubal (2021).

Concebido a partir de uma parceria entre a Prefeitura de São Paulo e a Fundação Tide Setúbal, o índice foi incorporado na lei do Plano Plurianual 2022-2025 (Lei 17.729/2021).

Desse modo, a figura abaixo revela quais seriam as Subprefeituras onde os gastos de investimentos deveriam ser prioritários para alcançar uma distribuição menos desigual.

Figura 1: Percentuais de referência do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público para o quadriênio 2022-2025.

01.	Capela do Socorro	7,08%
02.	M'Boi Mirim	7,06%
03.	Campo Limpo	6,16%
04.	São Mateus	5,11%
05.	Itaquera	4,87%
06.	Cidade Ademar	4,83%
07.	Freguesia Brasilândia	4,56%
08.	São Miguel Paulista	4,19%
09.	Itaim Paulista	4,06%
10.	Pirituba Jaraguá	3,77%
11.	Parelheiros	3,74%
12.	Jaçanã Tremembé	3,64%
13.	Sapopemba	3,53%
14.	Guaianazes	3,46%
15.	Penha	3,46%
16.	Ipiranga	2,91%
17.	Cidade Tiradentes	2,78%
18.	Casa Verde Cachoeirinha	2,70%
19.	Perus-Anhanguera	2,58%
20.	Butantã	2,50%
21.	Ermelino Matarazzo	2,10%
22.	Vila Prudente	1,83%
23.	Sé	1,79%
24.	Vila Maria Vila Guilherme	1,67%
25.	Aricanduva Formosa Carrão	1,57%
26.	Mooca	1,50%
27.	Jabaquara	1,50%
28.	Santana Tucuruvi	1,46%
29.	Lapa	1,13%
30.	Santo Amaro	0,94%
31.	Vila Mariana	0,86%
32.	Pinheiros	0,68%



Fonte: Lei nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021, AnexoV.
Elaboração: SGM/SEPEP e Fundação Tide Setubal (2021).

Metodologia de monitoramento do IDRGP

Para verificar se os valores liquidados anualmente aproximam-se da referência estabelecida pelo IDRGP, em cada subprefeitura, adotou-se uma cesta de despesas que representam intervenções fruíveis em cada um dos 32 territórios da cidade. Com base nas definições detalhadas nos anexos (notas técnicas) do Relatório de Monitoramento do IDRGP, de 2022, a cesta de despesas monitoradas para o exercício de 2023 totaliza R\$ 3,0 bilhões, compreendendo:

27

dentre **86 metas** do **Programa de Metas 2021-2024 – Versão Alteração Programática**, totalizando **R\$ 2,7 bilhões**.

100

obras, dentre **370**, monitoradas pela **Unidade de Entregas**, da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, totalizando **R\$ 291 milhões**.

27

projetos, dentre **117**, do **Orçamento Cidadão 2023**, totalizando **R\$ 35 milhões**.

O IDRGP não se confunde com o total de investimentos regionalizados – ou seja, aqueles que, nas fases de execução da despesa recebem a devida classificação territorial no campo “Detalhamento da Ação” (DA), no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF). Também não se confunde com o orçamento do órgão administrativo “Subprefeitura”, responsável em cada território, pelas ações de zeladoria urbana. A Figura 2, a seguir, ilustra o recorte do IDRGP, considerando os recursos liquidados em 2023.

Figura 2: Recorte do IDRGP na execução orçamentária (liquidação de recursos) do Município de São Paulo.



Fonte: PMSP/SOF. Elaboração: SGM/SEPEP.

O índice de referência do IDRGP é um percentual fixo, determinado a partir dos componentes detalhados anteriormente. É extremamente improvável que uma Subprefeitura alcance exatamente o percentual de referência. Nesse sentido, adotamos um intervalo de confiança.

Para o cálculo de intervalo de confiança foi realizado um teste estatístico para a diferença de médias: o teste T com distribuições pareadas (a do percentual do índice de referência e a do percentual liquidado), com nível de significância de 0,05. O intervalo de confiança produzido por meio deste teste permitiu identificar com clareza grupos de Subprefeituras que estariam significativamente acima e abaixo do índice de referência.

A apresentação detalhada sobre o atendimento de premissas do teste estatístico e de sua aplicação, bem como da metodologia de seleção dos casos da análise e do processamento dos dados está no Github da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, no endereço eletrônico abaixo.



<https://github.com/sepep-pmsp/IDRGP-2023>

Resultados do IDRGP

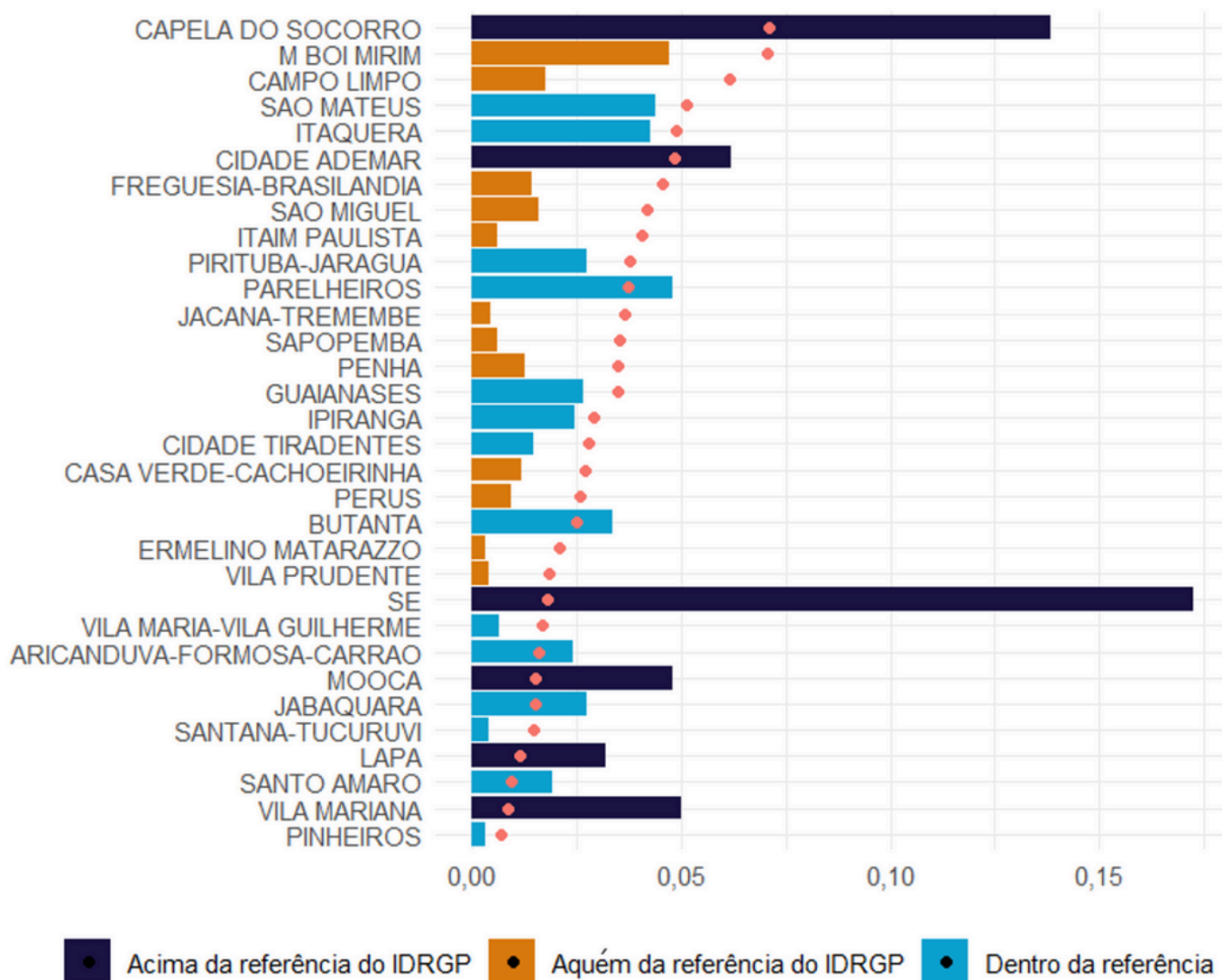
O Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) é uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo que se soma a outras iniciativas para a análise da distribuição da alocação de recursos públicos no território. Como apontado no relatório de 2022, as desigualdades socioterritoriais são multicausais e multifacetadas, implicando na definição por especialistas de índices para mensurar as vulnerabilidades existentes em cada região.

Para inserir esta dimensão da análise socioterritorial da desigualdade no planejamento governamental, o IDRGP possibilita analisar se a distribuição de investimentos em obras e expansão de serviços, realizados em cada parcela de território do município, corresponde à proporção esperada para uma distribuição equitativa do investimento público, com vistas a superar a desigualdade e as vulnerabilidades identificadas.

Em 2023, o IDRGP demonstrou ainda ocorrer a concentração de gasto em algumas Subprefeituras. O gráfico abaixo, permite observar a distância entre o percentual de gasto esperado pelo índice e o percentual do valor liquidado. Adotando um intervalo de confiança (por meio de um teste T de diferenças de médias pareadas), podemos verificar as Subprefeituras de Capela do Socorro, Cidade Ademar, Lapa, Mooca, Sé e Vila Mariana ultrapassaram significativamente o esperado a partir do índice de referência, enquanto as Subprefeituras de Campo Limpo, Casa Verde-Cachoeirinha, Ermelino Matarazzo, Freguesia-Brasilândia, Itaim Paulista, Jaçanã-Tremembé, M'Boi Mirim, Penha, Perus, São Miguel Paulista, Sapopemba e Vila Prudente, não alcançaram este marco. As demais Subprefeituras, ainda que tenham ficado acima ou abaixo do índice de referência, revelam uma diferença que não extrapola o intervalo de confiança adotado, o que nos levou a classificá-las como dentro da referência.



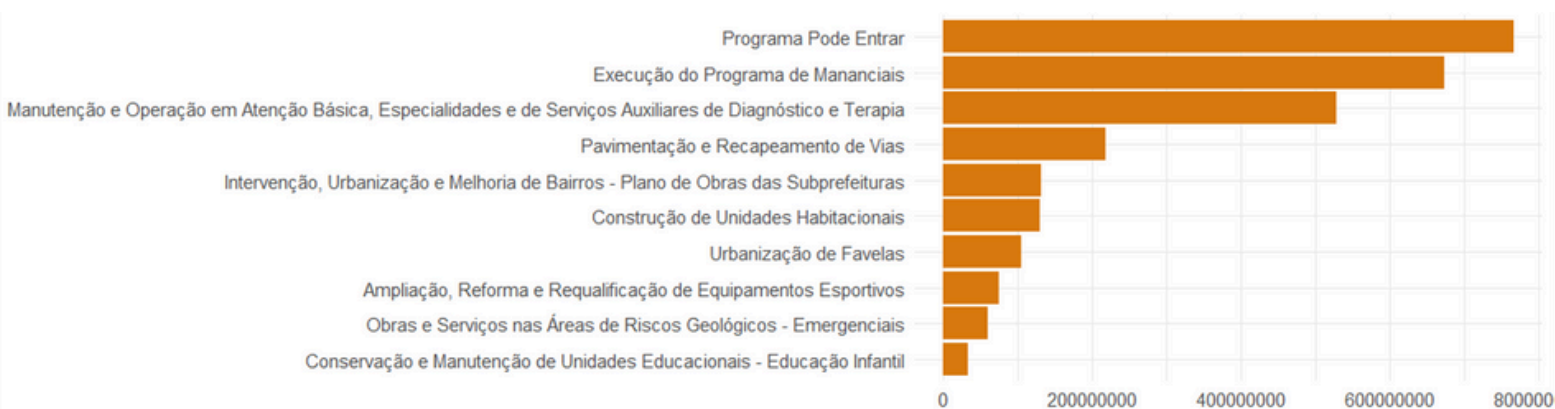
Reprodução/@drone.cyrillo/Ricardo Cyrillo



Deste modo, em 2023, dentre as 10 subprefeituras mais vulneráveis, segundo o índice de referência do IDRGP, cinco receberam investimentos dentro ou acima da referência estabelecida pelo IDRGP, quais sejam: Capela do Socorro, São Mateus, Itaquera, Cidade Ademar e Pirituba-Jaraguá.

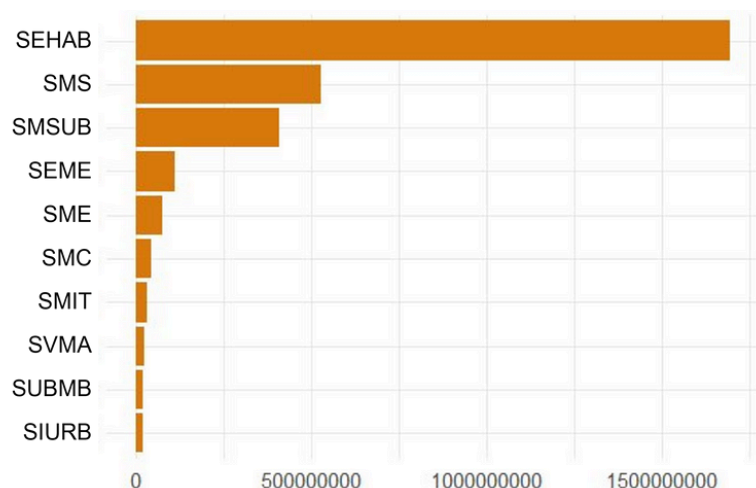
O índice ainda permite uma decomposição do gasto por Secretaria a partir do Ação Orçamentária (ver anexo). Resumidamente, pode-se notar no gráfico abaixo, que os maiores gastos, que compõem o IDRGP 2023, correspondem aos programas Pode Entrar (com valor de R\$ 767,8 milhões) e Mananciais (com valor de R\$ 674,2 milhões) e à manutenção e operação de serviços de saúde (atenção básica, especialidades e serviços auxiliares de diagnósticos e terapias, com valor de R\$ 529,3 milhões).

Os 10 maiores gastos por Ação Orçamentária Liquidado IDRGP (2023)



Desse modo, as secretarias que realizaram mais investimentos no referido período foram SEHAB, SMS e SMSUB, como se vê no gráfico abaixo.

Os 10 órgãos com maior participação no IDRGP



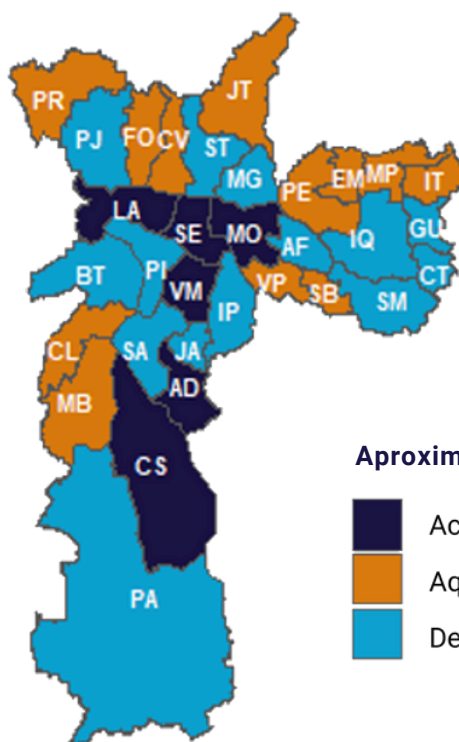
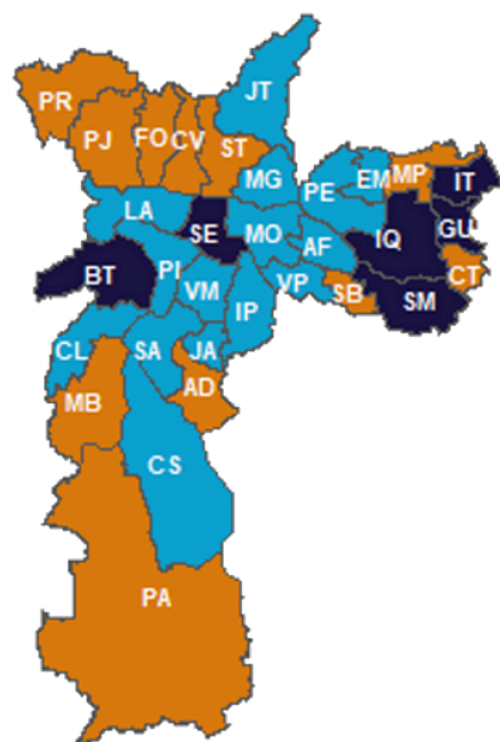
**Uma nota sobre
o primeiro
biênio do PPA
2022- 2025**

**PLANO
PLURI
ANUAL**
2022 - 2025

Comparando os resultados do IDRGP 2022 com os do IDRGP 2023, é possível notar diferenças na distribuição das Subprefeituras nas categorias de classificação adotadas. Destaca-se, todavia, que a Subprefeitura da Sé aparece igualmente como acima da referência, assim como as Subprefeituras de M'Boi Mirim, Casa Verde-Cachoeirinha, Freguesia-Brasilândia, Perus, Sapopemba e São Miguel Paulista se mantiveram aquém do índice de referência em ambos os anos.

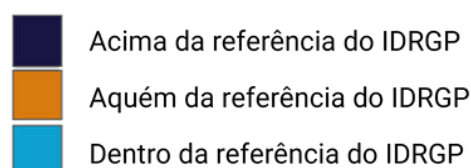
IDRGP 2022

IDRGP 2023



t.test com intervalo de confiança de 95%

Aproximação da referência do IDRGP



Elaboração: SGM/SEPEP/CP.

Realizando o cálculo do IDRGP para o primeiro biênio do PPA 2022-2025 apurou-se que, das 32 Subprefeituras, apenas nove se aproximam do índice de referência. Estão acima do índice de referência as Subprefeituras da Sé, Capela do Socorro, São Mateus, Mooca, Itaquera, Vila Mariana, Lapa e Butantã.

Abaixo do índice de referência, há um conjunto maior, de quinze Subprefeituras, principalmente nas faixas Norte e Sudoeste da cidade. São elas: Parelheiros, Vila Prudente, Santana/Tucuruvi, Jaçanã/Tremembé, Penha, Pirituba/Jaraguá, Ermelino Matarazzo, Cidade Tiradentes, Casa Verde/Cachoeirinha, Perus, Campo Limpo, São Miguel Paulista, Sapopemba, Freguesia do Ó/ Brasilândia e M'Boi Mirim.

Para vislumbrar o alcance de uma distribuição mais equitativa do gasto público ao final do PPA, tendo mais Subprefeituras dentro do índice de referência, o investimento nestas subprefeituras, classificadas abaixo do índice, deve ser priorizado no próximo biênio.

Não obstante, também é possível notar que neste primeiro biênio do PPA 2022-2025, dentre as 10 subprefeituras mais vulneráveis, segundo o índice de referência do IDRGP, cinco receberam investimentos dentro ou acima da referência, são elas: Capela do Socorro, São Mateus, Itaquera, Cidade Ademar e Itaim Paulista.

Como redistribuir despesas a partir do IDRGP?

Um projeto-piloto integrando o IDRGP aos Planos Regionais

O monitoramento das despesas do IDRGP referentes ao primeiro biênio do PPA 2022-2025 aponta que há investimentos relevantes da PSMP em territórios vulneráveis e em políticas sociais que enfrentam vulnerabilidades. Aponta, no entanto, que há 15 subprefeituras com alocação de recursos aquém da referência do IDRGP (sendo 5 subprefeituras presentes no grupo das dez mais vulneráveis).

Para enfrentar o quadro de desigualdades orçamentárias e territoriais, não basta simplesmente elencar as subprefeituras que ficaram aquém da referência do IDRGP e a elas destinar mais recursos. É necessário focar nas despesas que atendem demandas do território e têm potencial de influenciar indicadores de vulnerabilidade social.

A questão que se coloca, então, é: como identificar tais demandas? A Prefeitura de São Paulo conta com o Sistema Municipal de Planejamento, composto pelo Plano Diretor Estratégico e demais legislações urbanísticas, o Programa de Metas, o Plano Plurianual (juntamente com as leis de diretrizes orçamentárias e leis de orçamento anual) e os Planos Setoriais. O Plano Diretor Estratégico, instituído pela Lei 16.050/2014, alterado pela Lei 17.975/2023, trouxe uma nova leitura sobre a planificação dos territórios: se os planos diretores anteriores interpretavam a planificação intraurbana com sinônimo do zoneamento, a partir de 2014, introduziu-se o preceito de que, para além do zoneamento e uso do solo, os planos regionais devem apontar caminhos para articulação das políticas públicas setoriais, a fim de contemplar os objetivos do PDE. Em outras palavras, os planos regionais devem representar a incidência do plano diretor no nível local.





Reprodução/@drone.cyrillo/Ricardo Cyrillo

O Decreto 57.537/2016 apresenta os 32 Planos Regionais da cidade de São Paulo. A partir de grupos de trabalhos compostos por mais de 500 técnicos, apresentação pública com mais de dez mil participantes (no ensejo das preparações para a Conferência das Cidades), consulta pública com mais de nove mil contribuições e devolutivas aos Conselhos Participativos Municipais, foram traçadas mais de 340 porções no território da cidade, nas quais a articulação de políticas setoriais contribui para o atendimento dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico, em âmbito local. Às referidas porções do território, os Planos Regionais atribuíram o nome de “perímetro de ação”.

Para cada um dos mais de 340 perímetros de ação, estão documentados: uma definição dos limites do perímetro, uma caracterização social, ambiental e urbana e o apontamento de demandas relevantes para o atingimento das aspirações para a cidade de São Paulo, preconizadas pelo PDE.

O IDRGP tem o potencial de auxiliar a priorização das subprefeituras (e respectivos perímetros de ação) cujas demandas devem ser atendidas nas leis orçamentárias anuais. Para tanto, é necessário identificar o que já foi entregue em cada perímetro de ação traçados nos Planos Regionais. Aquelas demandas para as quais a

Prefeitura de São Paulo não direcionou entregas, podem ser objeto de processo decisório para serem contempladas em exercícios subsequentes.

Desde o final de 2023, a Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SEPEP) estão trabalhando no desenvolvimento de um projeto-piloto para integração do IDRGP com os Planos Regionais. O esforço atual compreende o mapeamento das entregas já realizadas.

Os passos seguintes envolvem a análise das demandas para quais ainda não houve entrega, a sistematização dessas informações e a articulação com os órgãos setoriais e com a cúpula do governo, para análise técnica, orçamentária, jurídica e política voltadas à priorização e viabilização dos investimentos. Dessa forma, busca-se a integração dos instrumentos de planejamento, com o objetivo de subsidiar os gestores públicos na decisão sobre priorização e alocação de recursos e, ao mesmo tempo, colocar o arcabouço do planejamento público a serviço dos munícipes, propiciando acesso ao direito à cidade e às condições cada vez mais dignas de vida e de cidadania.

Considerações finais

O IDRGP é um índice que permite analisar a distribuição proporcional de parcela do gasto público entre as Subprefeituras, com o objetivo de iluminar o esforço da prefeitura em reduzir a desigualdade territorial. A partir dos componentes estabelecidos no Plano Plurianual 2022-2025, obtém-se um índice de referência da distribuição regional do gasto público entre as Subprefeituras a ser perseguida no período. A partir da diferença entre essa proporção de referência e a proporção do gasto realmente liquidado chega-se ao índice de regionalização do gasto público.

O presente relatório se centra na apuração dos dados do exercício orçamentário de 2023. Neste exercício, assim como no anterior (2022), o total liquidado considerado para o IDRGP (R\$ 2,7 bi) ultrapassou o sugerido pelo PPA: média R\$ 1,25 bi/ano. O valor das despesas consideradas para o IDRGP 2023 foi 12,5% maior do que o ano anterior (R\$ 2,7 bi contra R\$ 2,4 bi).

Em 2023, o resultado do índice revelou que ainda há muitos territórios cujo percentual de gasto se distânciava (acima e aquém) do percentual de referência. Não obstante, as políticas com maior investimento sinalizam compromisso de enfrentamento das vulnerabilidades apontadas pelos indicadores que ponderam o IDRGP. O Pode Entrar respondeu por R\$ 768 milhões, o Programa Mananciais, por R\$ 674 e equipamentos de saúde por R\$ 539 milhões. As três políticas somadas respondem por mais de 70% dos investimentos considerados para o IDRGP.

Por fim, observando o conjunto dos resultados para o primeiro biênio do PPA 2022-2025, constata-se que nove territórios receberam recursos dentro da referência do IDRGP; oito territórios receberam acima da referência do IDRGP; enquanto 15 territórios receberam aquém da referência do IDRGP. Este resultado parcial permite orientar as prioridades nos próximos exercícios orçamentários, visando ajustar a distribuição aproximando o total dos gastos nos territórios da distribuição de referência. Ainda assim, cabe destacar que dentre as dez subprefeituras mais vulneráveis cinco receberam investimentos dentro ou acima da referência estabelecida pelo IDRGP.





**CIDADE DE
SÃO PAULO**