

O Conselho Participativo Municipal e o próximo Plano Plurianual

Elaborado pelo Grupo de Trabalho Democracia Participativa da Rede Nossa São Paulo – GTDP

Junho de 2025

I. O Índice de Distribuição Regional do Gasto Público: histórico e função

O IDRGP, ou Índice de Distribuição Regional do Gasto Público, é um indicador utilizado pela Prefeitura de São Paulo para subsidiar a alocação territorial de novos investimentos e expansão de custeio, visando reduzir desigualdades regionais na cidade.

Ele foi incorporado ao Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e é baseado no Projeto Reage SP, desenvolvido em 2020 pelas organizações Rede Nossa São Paulo e Fundação Tide Setubal.

Em outras palavras, o IDRGP ajuda a:

- **Mapear e analisar as desigualdades regionais:**

O índice considera diversos fatores para identificar áreas da cidade com menor acesso a serviços e investimentos.

- **Regionalizar o orçamento:**

O IDRGP orienta a alocação de recursos públicos, direcionando mais investimentos para as áreas mais carentes.

- **Promover a equidade:**

Ao focar em regiões com maiores necessidades, o índice busca reduzir as disparidades sociais e garantir um desenvolvimento mais equilibrado da cidade.

O IDRGP não é apenas um indicador. O IDRGP é uma ferramenta para a gestão municipal direcionar ações e programas de forma justa e eficiente, de modo a vencer a terrível desigualdade estruturada no desenvolvimento da cidade de São Paulo.

O IDRGP é o índice de distribuição do orçamento que privilegia as subprefeituras e os distritos com maior vulnerabilidade social, ou seja, este índice determina uma regra orçamentária que deve garantir mais recursos para os bairros que mais precisam.

II. O Artigo 5º do PPA 2022 – 2025

O Executivo municipal deve encaminhar para a Câmara, até 30/setembro deste ano, sua proposta para o Plano Plurianual **2026-2029**. O governo já assumiu o compromisso de dar continuidade na aplicação do Índice de Distribuição Regionalizada do Gastos Público, o IDRGP, que foi a maior novidade do atual Plano Plurianual.

Seguem trechos do inovador Artigo 5º do PPA 2022-2025, que instituiu o IDRGP:

Art. 5º - A Administração Municipal adotará um índice de distribuição territorial do orçamento público, composto por indicadores das dimensões de Vulnerabilidade social, Infraestrutura urbana e Demografia, de forma regionalizada no território do Município de São Paulo.

§ 1º O objetivo do índice previsto no caput é **reduzir desigualdades territoriais** no Município de São Paulo, de forma a integrar os diferentes instrumentos de planejamento municipal vigentes, direcionando investimentos e expandindo a oferta de serviços públicos em regiões mais vulneráveis, sem afetar a aplicação de recursos em projetos e atividades prioritários conforme o Plano Diretor Estratégico vigente, o Programa de Metas 2021-2024 e a Agenda Municipal 2030.

§ 2º Os critérios de destinação de recursos com vistas à aplicação do índice previsto no caput serão regulamentados anualmente por decreto pela Admin Municipal, em conjunto com demais normas referentes à execução orçamentária e financeira para cada exercício.

§ 3º O valor global, no período 2022-2025, para aplicação do índice previsto no caput não poderá ser inferior a R\$ 5.000.000.000,00 (**cinco bilhões** de reais).

... um dos principais desafios da Prefeitura, no âmbito da elaboração do PPA, é promover a efetiva melhoria das condições de vida nas regiões mais vulneráveis, por meio da regionalização do orçamento público. ... o gasto público deve ser localizado no território, de forma que o desenvolvimento das políticas públicas municipais seja relacionado à distribuição das desigualdades no espaço municipal. (trechos da Justificativa do PPA)

Para ilustrar, a aplicação deste artigo conduz, por exemplo, aos resultados abaixo:

- ✓ Subprefeitura Capela do Socorro, com o **maior IDRGP de 7,1%** deveria receber no mínimo R\$ **354** milhões nos 4 anos do PPA, ou R\$ **660,00** por habitante;
- ✓ Subprefeitura Pinheiros, com o **menor IDRGP (0,7%)** receberia R\$ **34** milhões – o equivalente a R\$ **120,00** por habitante – ou seja, um quinto da Capela.
- ✓ Subprefeitura Parelheiros, com IDRGP de **3,7%**, receberia R\$ **187** milhões – R\$ **1.340** por habitante, o dobro da Capela, por ter bem menos moradores.

III. Análise dos resultados da distribuição do orçamento usando o IDRGP

De acordo com o “Relatório de Monitoramento do IDRGP - Exercício 2024”, disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/planejamento/w/plano_plurianual/367176, a Prefeitura já teria liquidado em 3 anos (2022 a 24) – R\$ **12,9** Bilhões, dos quais a metade em 2024, isto é, mais do que o dobro do mínimo previsto nos 4 anos do PPA, ou seja, os 5 bilhões de reais.

O Relatório de 2024:

- Mostra 87 Projetos (investimentos) e Atividades (custeio) regionalizáveis por Subprefeituras.
- Informa que o orçamento dos últimos anos teve um grande incremento, tanto nas receitas, quanto na disponibilidade de recursos para investimentos. Assim, as despesas



previstas nos três primeiros anos do PPA vigente, que seriam de R\$ 247 bilhões, foram amplamente superadas, alcançando uma liquidação de R\$ 307 bilhões - e que o total de investimentos liquidados atingiu R\$ **28,8** bilhões.

- Informa que o IDRGP foi atualizado, com dados do Censo 2022 e das Famílias inscritas no CadÚnico de 2024. Esta atualização resultou, por exemplo, no aumento do IDRGP da Capela do Socorro, para **8,23%** e de Parelheiros para **4,19%** - e na redução do Índice de Pinheiros, para **0,63%**. O índice atualizado foi chamado no relatório de **ÍNDICE ALVO**.

Na tabela da página 27 do Relatório 2024, a comparação entre os valores que seriam distribuídos pelo Índice ‘ALVO’, e a distribuição REAL dos R\$ **12,9** bilhões, mostra que:

- ✓ 3 Subprefeituras tiveram despesas ‘ACIMA do ALVO’: Sé, Lapa e Capela do Socorro. A Sé recebeu R\$ 2,94 bilhões, ou 12 vezes o alvo; a Lapa recebeu o triplo; e a Capela do Socorro, com R\$ 1,55 bilhões, recebeu 46% além do alvo.
- ✓ 9 Subprefeituras receberam valores estatisticamente ‘Dentro do Alvo’;
- ✓ 20 Subprefeituras ficaram ‘Abaixo do Alvo’.

Estes dados podem ser considerados decepcionantes, e duas perguntas nascem desse cenário: por que aconteceu essa disparidade na distribuição real desses recursos? E ainda, a distribuição de recursos acima de fato do alvo, teria acarretado a diminuição das desigualdades na cidade?

Em relação à primeira pergunta, é possível afirmar que a distribuição muito distante do ‘Alvo’ é um reflexo do que acontece no conjunto das despesas regionalizáveis de todo o orçamento municipal. A maior parte do orçamento é destinado ao custeio, que sempre é maior nos territórios mais bem estruturados, e menos vulneráveis da cidade.

No que toca à segunda, temos que considerar não só a regionalização do orçamento do Município, mas, também, se a destinação de recursos favorece a superação das desigualdades naquele território.

Assim, é possível afirmar, que o orçamento da cidade é distribuído sem que obedeça à determinação constitucional de garantir mais recursos para as regiões de maior vulnerabilidade social, conforme indicado pelo IDRGP. O aumento das receitas e de recursos para investimento dos últimos 3 anos não resultou em diminuição da desigualdade, pois esses recursos a mais foram distribuídos sem a necessária preocupação (ou planejamento) com o combate à desigualdade estruturada historicamente na cidade de SP.

IV. A Regionalização do Orçamento do Município para além do IDRGP

A Secretaria da Fazenda - SF, produz Relatórios Anuais de Monitoramento do PPA, e o Anexo VI trata da Regionalização do Orçamento, que atende requisitos legais da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, mas é também “uma estratégia essencial para garantir uma alocação justa e eficaz dos recursos em diferentes partes da cidade”. Para a SF, “a regionalização possibilita a transparência na administração pública e fortalece o controle exercido pelo público sobre o uso do dinheiro dos contribuintes.”

Contudo, ao examinarmos o Orçamento Municipal dos anos anteriores, veremos que essa regionalização de gastos foi feita só parcialmente. Do orçamento liquidado (gasto comprovado), uma pequena parte foi regionalizada. Outra parte foi considerada *Supra Subpref*, ou seja, são investimentos que atendem mais de uma subprefeitura, e o restante, a maior parte, não foi possível regionalizar. Assim,

Em 2022, foi possível regionalizar R\$ 15,6 bilhões para as 32 Subprefeituras - menos de 20% dos R\$ 87,1 bilhões liquidados. Outros R\$ 8,0 bilhões foram considerados ‘Supra Subpref’.

Em 2023, a regionalização por subprefeitura atingiu R\$ 33 bilhões, ou um terço dos R\$ 103,9 bi liquidados.

Em 2024, foram regionalizados R\$ 39,9 bilhões, um pouco acima de um terço do total liquidado de R\$ 117,3 bilhões de toda o orçamento da Prefeitura. R\$ 6,0 bi foram considerados ‘Supra Subpref’.

Também em 2024, a soma do orçamento regionalizado em 3 anos para as 32 Subprefeituras atingiu R\$ 87,9 bilhões. Cerca de 30% desse total, ou R\$ 27,4 bilhões, foram de investimentos (em obras, ampliações, equipamentos). Os demais R\$ 60,5 bilhões foram despesas de custeio/manutenção.

Ao compararmos os valores acumulados por Subprefeituras nos três anos com os valores que seriam ‘Esperados’, aplicando o novo IDRGP – utilizamos este termo para diferenciar do ‘ALVO’-, verificamos que uma minoria de 13 Subprefeituras recebeu mais do que o ‘Esperado’. Mais uma vez, a Sé se destaca das demais, tendo recebido R\$ 11,9 bi – ou mais de 7 vezes o ‘Esperado’. Entre as 10 Subprefeituras com os menores IDRGP, portanto menos vulneráveis, apenas uma – a de Vila Prudente – recebeu um pouco menos (9%). As outras nove fazem parte das 12 que receberam além do Esperado. A Vila Mariana se destaca por ter recebido R\$ 2,5 bilhões – ou 3,6 vezes o ‘Esperado’.

Todas as 10 Subprefeituras com os maiores IDRGP receberam abaixo do ‘Esperado’. Inclusive a da Capela do Socorro, que recebeu R\$ 4,7 bilhões, 35% abaixo do Esperado. O M’Boi Mirim, em segundo lugar no IDRGP (de 7,68%), recebeu R\$ 3,2 bilhões – menos da metade do ‘Esperado’. Parelheiros recebeu R\$ 1,8 bilhões nos 3 anos, exatamente a metade do Esperado.

V. Regionalizar o Orçamento é suficiente para redução das desigualdades?

Estes resultados, mostrados como exemplos negativos, confirmam a percepção de que as Subprefeituras com maior vulnerabilidade tendem a permanecer defasadas no orçamento. Seguem, para reforço dessa argumentação, trechos de publicação de 2023, coordenada pelas professoras Isabella Natali Miranda Cuccin e Ursula Dias Peres, ambas da EACH-USP:

A cidade de São Paulo apresenta uma série de dimensões que produzem e reforçam as desigualdades urbanas. A regionalização do orçamento municipal surge, tendo entre seus objetivos a necessidade de redução das desigualdades, uma vez que, de acordo com a Organização das Nações Unidas, São Paulo é uma das 50 cidades mais desiguais do mundo (UN-Habitat. State of the World’s Cities 2010/11).

Considerar como critério principal o território para a orientação do planejamento não anula o impacto das demais dimensões e, inclusive, pode vir a potencializar o combate às desigualdades relacionadas a raça e/ou gênero. Sabemos que as áreas de maior vulnerabilidade da cidade, são também as que concentram o maior percentual de pretos e pardos.

Sendo assim, a regionalização da destinação do orçamento do município é uma ferramenta importante e necessária para a modificação desse cenário, pois atuar de forma ordenada e racional é um pressuposto para que as políticas públicas transformem efetivamente a arrecadação de impostos em melhores condições de vida para a população.

<https://sites.usp.br/gpp/regionalizacao-do-orcamento-publico-no-municipio-de-sao-paulo/>

As frases acima apontam uma dimensão importante quando falamos em territorialização do gasto: a busca da redução de desigualdades. Somente um orçamento cujo propósito é consoante com essa finalidade pode oferecer resultados significativos para a distribuição territorial do orçamento.

Isso implica em realizarmos uma leitura casada do Mapa das Desigualdades com o IDRGP, pois só assim poderemos observar se o investimento realizado teve como propósito mitigar a desigualdade territorial. Por exemplo, uma região cuja mortalidade está associada a falta de saneamento pouco se beneficia com investimentos massivos em obras viárias. A alta mortalidade continuará a acontecer.

É preciso, portanto, que o Programa de Metas seja elaborado a partir de critérios voltados para a redução de desigualdades, apresentando de forma clara indicadores de desempenho, linhas de base e metas de atingimento. É só a partir desses pressupostos que investimentos orientados pelo IDRGP poderão oferecer impactos relevantes. Ressalta-se a necessidade de investimentos ao longo de muitos anos, ou seja, que esta diretriz se torne uma política de estado.

O cenário, portanto, é preocupante, uma vez que o Programa de Metas, ora vigente, não apresenta de forma clara, metas de redução de desigualdades e tampouco os investimentos atendem esses critérios. A leitura do IDRGP nesse contexto, portanto, está sujeito a distorções uma vez que estaremos observando investimentos de base territoriais com pouco efeito sobre a diminuição da desigualdade nesses territórios.

VI. É possível aumentar o protagonismo da sociedade na redução das desigualdades

1. Apoiar e demandar a continuidade dos esforços da administração na regionalização do Orçamento público da cidade, tendo como meta imediata, para o PPA 2025-2029, atingir a regionalização de 60% do total do orçamento, por Subprefeitura; e avançar na distritalização;
2. Propor a continuidade do uso do IDRGP como instrumento voltado para a redução efetiva das desigualdades socioterritoriais, mas com as seguintes alterações:

- a) aumentar o ‘valor mínimo’ de recursos para R\$ 20 bilhões – totalmente factível, já que em 3 anos foram aplicados R\$ 12,9 bilhões;
- b) aplicar o Índice apenas para Investimentos. Factível, pois os Investimentos totais em 3 anos atingiram R\$ 29 bilhões, sendo que R\$ 27,5 bi foram considerados regionalizáveis; e
- c) distribuição **prévia** dos montantes a serem destinados a cada ano segundo o IDRGP para os territórios das 32 Subprefeituras, e a definição, pela população, das aplicações pelas diferentes secretarias, com a coordenação pelos CPMs. O objetivo é que as propostas aprovadas sejam incluídas nas LOAs.

Somente assim, será possível à sociedade acompanhar e cobrar o cumprimento do Orçamento regionalizado.

Somente assim, e com a continuidade por vários PPAs e Orçamentos anuais, será possível aumentar o número de serviços e o seu acesso nas áreas mais vulneráveis, o que deverá se refletir no aumento das despesas de custeio nessas Subprefeituras. Pode-se afirmar que aumento de investimentos em bibliotecas, hospitais, centros esportivos nos territórios mais vulneráveis puxarão o aumento dos gastos de manutenção, e resultarão na consequente diminuição da desigualdade entre os distritos de uma mesma subprefeitura e entre as subprefeituras da cidade de SP.