



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



# **A Descentralização na Gestão dos Recursos Orçamentários em São Paulo: O caso da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia**

*Márcia Cezar Zaccaria Endrighi<sup>1</sup>, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo,  
ma.endrighi@gmail.com*

---

<sup>1</sup> Estudante do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo 2015/2016: Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

## RESUMO

A criação das subprefeituras na cidade de São Paulo, segundo Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, representou um importante marco da administração direta municipal. Constituídas como instâncias regionais de administração direta, caberia às subprefeituras, dentre outras atribuições, atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas e sugerindo diretrizes para o planejamento municipal, com a aprovação do Conselho de Representantes. Para tanto essas instâncias foram dotadas de orçamento próprio, que lhes deveria conferir autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, além de participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura. Contudo, observa-se atualmente uma fragilidade das instâncias de planejamento regionalizadas que, dotadas de enxutos escopo e orçamento próprio, têm encontrado dificuldades para realização de suas competências. Os Conselhos de Representantes nunca chegaram a ser implementados e, em substituição a esses, foram criados os Conselho Participativos, de caráter meramente consultivo. Considerando o cenário apontado este projeto busca demonstrar os entraves para a descentralização na gestão dos recursos na cidade de São Paulo a partir da análise orçamentária municipal entre os anos de 2003 e 2015 e de estudo de caso da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia.

**Palavras Chave:** São Paulo, Subprefeituras; Descentralização; Orçamento Municipal; Emendas Parlamentares.

## INTRODUÇÃO

Segundo Borja (1987), o desenvolvimento do Estado moderno tem seguido pautas centralizadoras: a concentração dos recursos financeiros nos níveis centrais do Estado, a proliferação de entes ou organismos autônomos de caráter setorial, a tendência do Estado a atuar mediante órgãos periféricos desconcentrados ou autônomos e não mediante a transferência ou delegação de competências aos entes locais e o progressivo esvaziamento de competências destes em benefício do Estado são aspectos do processo de centralização político-administrativa que caracteriza o século XX.

Desde meados da década de 80, no entanto, desencadeou-se um grande processo de descentralização no Brasil, implicando em autonomia política formal e fortalecimento financeiro dos municípios, transferência de competências do governo central para o local (MARTINS, 2016), culminando, em São Paulo, na criação das subprefeituras em 2002. Quatorze anos após sua implementação, o processo de descentralização no município de São Paulo, sua abrangência e implicações, guardam, contudo, ainda muitas similaridades com as pautas levantadas por Borja.

Visto que a análise dos recursos financeiros fornece dados para ampliar a compreensão do cenário apontado, selecionamos como objeto de estudo a execução orçamentária no município de São Paulo entre os anos de 2003 e 2015. O recorte histórico em questão deve-se ao amplo acesso às informações das finanças públicas municipais a partir de 2003, garantido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 – de 4 de maio de 2000.

## METODOLOGIA

Foram utilizados dados das planilhas de execução orçamentária municipal entre 2003 e 2015, fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF); planilhas de tramitação de emendas parlamentares entre 2009 e 2015, fornecidos pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) a partir de 2009; e as notas de empenho para a despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, do projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia para o ano de execução orçamentária 2015, fornecido pela Coordenadoria de Administração e Finanças da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia (CAF – SP-FO/BR). Todos os valores foram corrigidos com base no índice de preços IPC-A (IBGE – válido a partir de 01/1980) para dezembro de 2015, fornecido pelo Banco Central do Brasil. As análises estão mais direcionadas aos dados de verba empenhada, pelo entendimento de que o empenho representa valores mais condizentes com a execução ao longo de cada ano orçamentário, dado que os valores orçados são muito distantes dos executados e os liquidados por vezes extrapolam o ano orçamentário de análise. Os dados foram complementados a partir de entrevistas com funcionários da Câmara dos Vereadores e Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, escolhida como estudo de caso.

## ANÁLISE DE DADOS

Após criação das subprefeituras, em 2002, foi promulgada Lei 13682 de 2003, prevendo a intersetorialidade e transversalidade das ações nas Subprefeitura. A referida lei definiu a estrutura organizacional e de cargos das Subprefeituras, então compostas por sete coordenadorias acrescidas das Secretarias e do gabinete do Subprefeito. Em 2003 foram criadas três unidades orçamentárias tendo as então 31 subprefeituras como órgãos gestores: Administração da

Subprefeitura, que contemplava as coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU), Projetos e Obras Novas (CPO), Manutenção e Infraestrutura Urbana (ligada a CPO) e Administração e Finanças (CAF); e as Coordenadorias de Educação e de Saúde.

A unidade orçamentária Administração da Subprefeitura contemplava as subfunções em 2003, para o órgão SP-FO/BR: administração geral; assistência à criança e ao adolescente; educação infantil; formação de recursos humanos; infraestrutura urbana; planejamento e orçamento; produção industrial; proteção e benefícios ao trabalhador; recuperação de áreas degradadas; saneamento básico urbano; serviços urbanos; tecnologia da informatização; e turismo. Essa unidade correspondia a 32,70% do orçamento da subprefeitura.

A Coordenadoria de Educação, responsável pela execução e gestão dos serviços de área, recursos humanos e financeiros, contemplava as seguintes subfunções em 2003, para o órgão SP-FO/BR: administração geral; educação infantil; ensino fundamental; formação de recursos humanos; proteção e benefícios ao trabalhador; e tecnologia da informatização. A Coordenadoria de Saúde, responsável pela assistência à saúde, vigilância sanitária e epidemiológica, recursos humanos e financeiros, contemplava as subfunções, para o mesmo ano e órgão: administração geral; assistência hospitalar; atenção básica; proteção e benefícios ao trabalhador; tecnologia da informatização; e vigilância epidemiológica.

Ao organizar os empenhos por grupo de despesa observa-se, contudo, que a maior porcentagem do investimento se destina a gastos com pessoal e encargos sociais, incluindo folha de pagamento de funcionários e auxílios transporte e alimentação. Esse grupo de despesa representa cerca de 85% para a unidade Coordenadoria de Educação e 78% para a Coordenadoria de Saúde.

Considerando-se ainda que as Coordenadorias de Educação e Saúde representavam, respectivamente, 51% e 16% de todo o empenho da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia em 2003, os dados corroboram a opinião do técnico administrativo da Equipe de Assessoria e Consultoria de Área Social da Câmara dos Vereadores de São Paulo, Fábio Pereira dos Santos<sup>2</sup>, para o qual o deslocamento de recursos em 2003 foi mais formal do que efetivamente uma ação de descentralização desses temas.

Em 2004 foi então criada a Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento, responsável por temas como trabalho, assistência social, abastecimento, esporte, lazer e cultura, contemplando as seguintes subfunções em 2004, para o órgão SP-FO/BR: abastecimento; administração geral; assistência à criança e ao adolescente; assistência comunitária; desporto comunitário; e difusão cultural.

No mesmo ano de execução orçamentária a Coordenadoria de Educação teve um incremento das subfunções: educação especial; planejamento e orçamento; e previdência do regime estatutário. Já a Coordenadoria de Saúde incorporou a subfunção previdência do regime estatutário. A ampliação do escopo dessas coordenadorias, resultando em diminuição da porcentagem do grupo de despesa pessoal e encargos sociais, indica uma tendência maior à descentralização das secretarias ao final do mandato da ex-prefeita Marta Suplicy. A unidade Administração da Subprefeitura, contudo, teve uma diminuição na participação relativa em comparação ao total do orçamento dessa subprefeitura, sofrendo uma queda de mais de 50% nessa porcentagem (de 32,70% para 15,26%). Ademais essa unidade teve uma diminuição do seu escopo, perdendo as subfunções: assistência à criança e ao adolescente, encarregada da operação e manutenção do

---

<sup>2</sup> Entrevista ao autor em 18/10/2016.

Centro Infantil de Proteção à Criança; produção industrial, relacionada às usinas móveis de reciclagem de entulhos, que em 2003 já não teve verba empenhada; e turismo, que contemplava a produção de eventos.

No início da gestão Serra, em 2005, iniciou-se então um processo de centralização das ações que vinham sendo implementadas pelas Coordenadorias das Subprefeituras, concentrando as decisões nas Secretarias e diminuindo o orçamento e autonomia das Subprefeituras. A Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento foi extinta e suas subfunções foram transferidas para a unidade Administração da Subprefeitura. A Coordenadoria de Educação perdeu as subfunções: educação especial, responsável pelos convênios para operação e manutenção de classes de educação especial; planejamento e orçamento, encarregada da implantação do orçamento participativo; previdência do regime estatutário, responsável pelas aposentadorias da Coordenação de Educação; e proteção e benefícios ao trabalhador, responsável pelos auxílios refeição e transporte. A diminuição do escopo reflete-se também no aumento da porcentagem do grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais em relação ao orçamento total da coordenadoria (de 78,44% para 82,74%). Por sua vez a Coordenadoria de Saúde perdeu as subfunções: previdência do regime estatutário, responsável pelas aposentadorias da coordenadoria; e vigilância epidemiológica, encarregada das ações de combate à dengue, vigilância em saúde e administração da unidade de vigilância em saúde.

Em 2006, no segundo ano da gestão Serra, foram extintas as demais coordenadorias, de Saúde e Educação, tendo parte de seu escopo transferida para as secretarias<sup>3</sup>. As subfunções educação infantil e ensino fundamental, da Coordenadoria da Educação; e atenção básica, da Coordenadoria de Saúde, foram transferidas para a unidade Administração da Subprefeitura, única que se manteve até o final do período analisado (2015).

Gradualmente a unidade Administração da Subprefeitura foi tendo seu escopo diminuído até a configuração atual, que conta apenas com quatro subfunções: administração geral, infraestrutura urbana, saneamento básico urbano e serviços urbanos. Em 2007 o órgão perdeu a subfunção formação de recursos humanos, encarregada da formação e aperfeiçoamento dos profissionais da PMSF; em 2008 a de desporto comunitário, que realizava a operação e manutenção das unidades desportivas; em 2009 as subfunções atenção básica, educação infantil e ensino fundamental, responsáveis pela manutenção dos equipamentos de saúde e educação (as últimas duas já não empenhavam valores desde 2007); em 2010 os itens relacionados à assistência comunitária, responsável pela operação dos equipamentos de assistência social, e direitos individuais, coletivos e difusos, criada em 2009 mas sem valores empenhados; em 2011 foram extintas as subfunções preservação e conservação ambiental, criada em 2010 e composta exclusivamente pelo projeto/atividade emenda parlamentar E2374, e tecnologia da informação; em 2012 a subprefeitura perdeu as subfunções difusão cultural, encarregada do apoio e incentivo à arte e operação de equipamentos de cultura, e recuperação de áreas degradadas, responsável pelas obras e serviços nas áreas de risco geológico, que teve seu escopo repassado para a subfunção infraestrutura urbana<sup>4</sup>; no início da gestão Haddad, em 2013, a subprefeitura manteve as

<sup>3</sup> Segundo nota da assessoria de imprensa do então prefeito, vinculada em <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/subprefeituras-funcionam-como-administracoes-regionais> no dia 06/11/2008 os orçamentos destinados às coordenadorias foram centralizados novamente nas pastas setoriais pela prioridade dada pela gestão a essas áreas.

<sup>4</sup> Segundo entrevista com a supervisora técnica de serviços e obras de CPO da SP-FO/BR, Maria Lucia Doneux, em 08.11.2016.

dotações e recuperou o item difusão cultural, que foi novamente removido em 2014<sup>5</sup>, juntamente com a subfunção assistência à criança e ao adolescente<sup>6</sup>, chegando ao quadro atual da subprefeitura, que se manteve o mesmo em 2015 (Figura 1). Ainda segundo Maria Lucia Doneux, as atuais supervisões de esporte e de cultura instaladas na subprefeitura não possuem autonomia orçamentária e cuidam apenas de promoção de eventos.

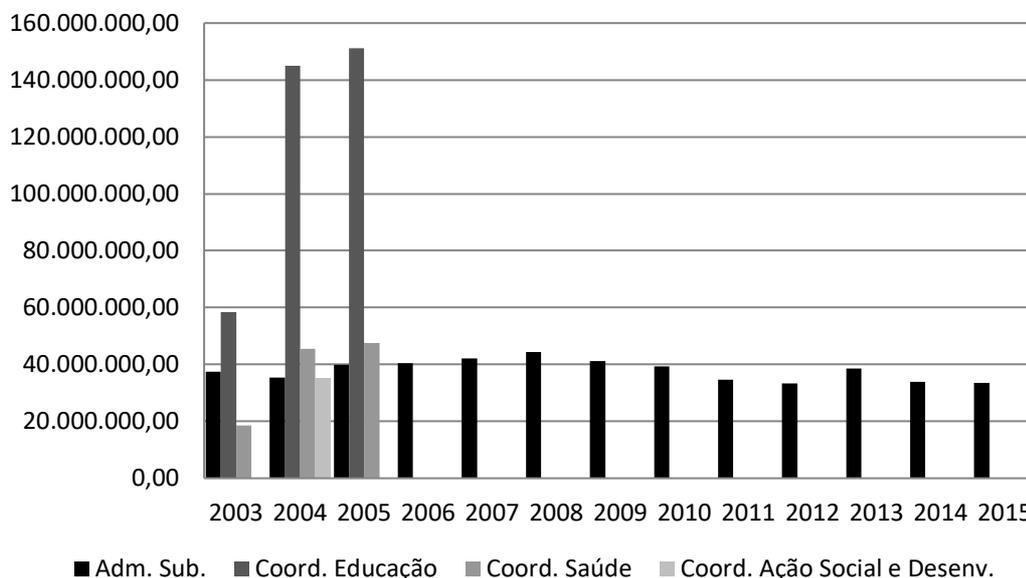
| Unidade                      | SubFunção                                 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|------------------------------|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Adm. da Sub.                 | Abastecimento                             |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Administração Geral                       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Assistência a Criança e ao Adolescente    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Assistência a Criança e ao Adolescente    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Assistência Comunitária                   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Atenção Básica                            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Desporto Comunitário                      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Difusão Cultural                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Direitos Individuais, Coletivos e Difusos |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Educação Infantil                         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Ensino Fundamental                        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Formação de Recursos Humanos              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Infra-Estrutura Urbana                    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Preservação e Conservação Ambiental       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Planejamento e Orçamento                  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Produção Industrial                       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Proteção e Benefícios ao Trabalhador      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Recuperação de Áreas Degradadas           |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Saneamento Básico Urbano                  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Serviços Urbanos                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Tecnologia da Informatização |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Turismo                      |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Coord. Educação              | Administração Geral                       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Educação Especial                         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Educação Infantil                         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Ensino Fundamental                        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Formação de Recursos Humanos              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Planejamento e Orçamento                  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Previdência do Regime Estatutário         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Proteção e Benefícios ao Trabalhador      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|                              | Tecnologia da Informatização              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |

<sup>5</sup> Segundo entrevista com Maria Lucia Doneux, em 08.11.2016, o item difusão cultural saiu da supervisão de cultura da subprefeitura pois os dois centros culturais existentes em seu território foram repassados para a Secretaria de Cultura durante a gestão de Fernando Haddad.

<sup>6</sup> Segundo entrevista com Maria Lucia Doneux, em 08.11.2016, o item, que corresponde à verba para o Conselho Tutelar, continua na subprefeitura.



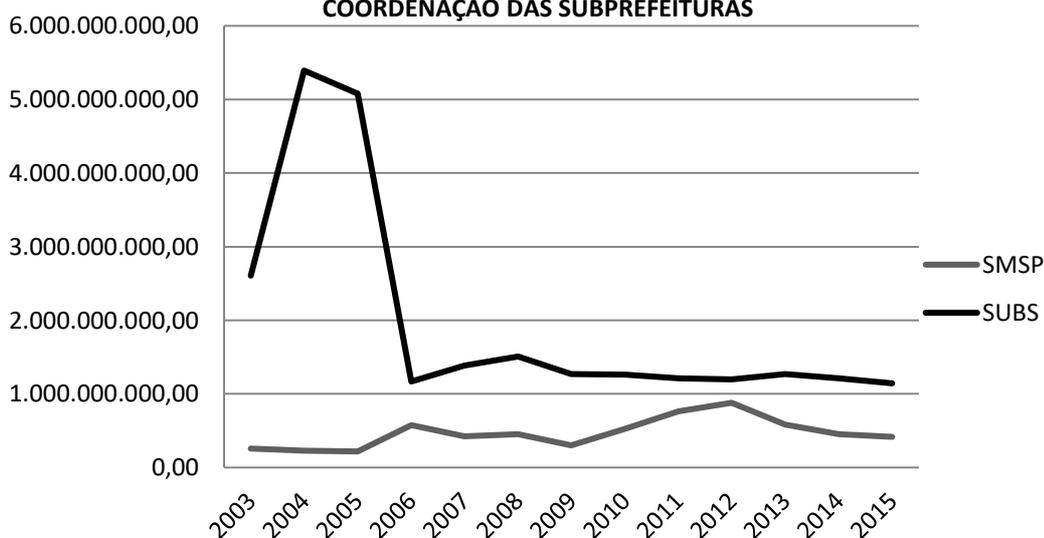
**VERBA EMPENHADA PARA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA POR UNIDADE POR ANO**



**Figura 2** – gráfico representativo da verba empenhada no órgão SP-FO/BR por unidade e ano. Fonte: execução orçamentária.

Como já mencionado, a partir da gestão Serra, em 2005, o processo de descentralização foi revertido e muitas subfunções foram removidas das subprefeituras. Segundo Fábio Pereira<sup>7</sup> parte desse escopo foi transferido para a SMSP, que teve seu orçamento reforçado entre 2009 e 2012, mesmo período em que a verba empenhada nas subprefeituras apresentou uma queda (Figura 3).

**VERBA EMPENHADA POR ANO - SUBPREFEITURAS X SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS**



<sup>7</sup> Entrevista ao autor em 28/09/2016.

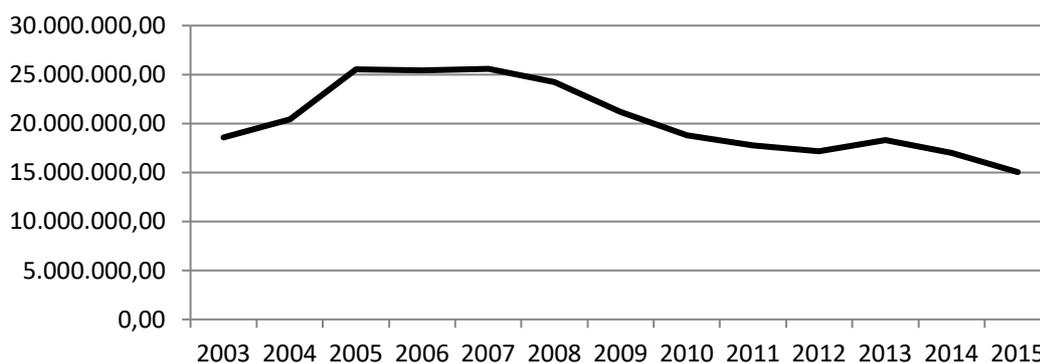
**Figura 3** – gráfico representativo da verba empenhada nos órgãos SP-FO/BR e SMSP por ano.

Fonte: execução orçamentária.

De modo a aprofundar o estudo em relação ao escopo das subprefeituras, analisamos de forma mais detalhada os empenhos relacionados aos itens orçamentários pertencentes à unidade Administração da Subprefeitura, do órgão SP-FO/BR, dado que essa unidade esteve presente durante todo o período analisado. Selecionamos as subfunções administração geral, infraestrutura urbana, recuperação de áreas degradadas, saneamento básico urbano e serviços urbanos. Optamos por não analisar as demais subfunções, compostas principalmente por itens relacionados às ações setoriais de cultura, educação e assistência social, cujo escopo foi removido das subprefeituras ao longo dos anos.

Em relação à subfunção administração geral, esta apresentou um aumento de 37,23% entre os anos de 2003 e 2005, passando de 18.593.729,27 para 25.515.636,92 reais empenhados. Curiosamente, durante o mesmo período, a subfunção observou uma perda substancial de projetos/ atividade, permanecendo apenas com a dotação Administração da Subprefeitura. Esta teve uma ampliação, com a introdução de novas despesas, sugerindo que parte do escopo pertencente aos projetos/ atividade desativados pode ter sido repassada ao projeto/ atividade Administração da Subprefeitura, garantindo desse modo maior maleabilidade em relação aos gastos da subfunção. Contudo, o aumento constatado nesse período deve-se, principalmente, à ampliação dos gastos com remuneração (vencimentos e vantagens fixas – pessoa civil) e auxílios trabalhistas, que passou de 16.498.337,95 para 22.827.937,77 reais empenhados; e dos gastos com serviços de terceiros (pessoa jurídica), que passou de 159.444,05 para 1.525.084,07. A partir de 2007, contudo, a subfunção apresentou uma queda significativa de mais de 40% do valor empenhado, com um pequeno aumento no ano de 2013, passando de 25.445.652,08 em 2007 para 15.037.847,81 reais empenhados em 2015. Essa queda afetou fundamentalmente as despesas relacionadas à folha de pagamento da subprefeitura, reflexo da diminuição do escopo total da subprefeitura apontado anteriormente (figura 4).

**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO ADMINISTRAÇÃO GERAL DA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-FO/BR POR ANO**

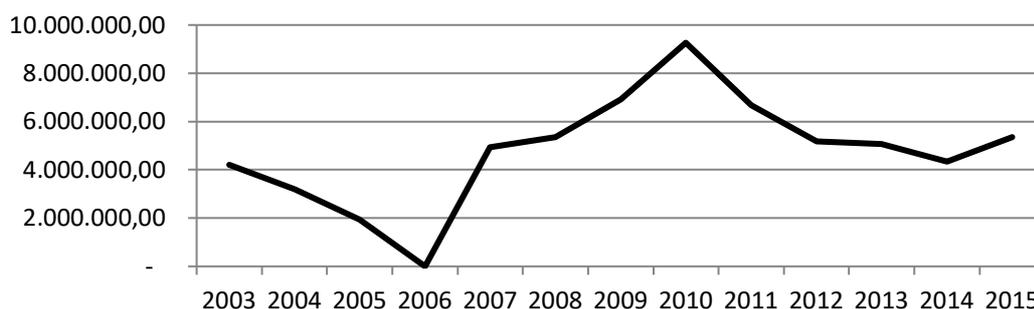


**Figura 1** – gráfico e tabela representativos da verba empenhada na subfunção administração geral, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: execução orçamentária.

Já a subfunção saneamento básico urbano, ao contrário da verba empenhada para administração, observou queda entre os anos de 2003 e 2006, ao ponto de não apresentar empenhos para o ano de 2006. Ainda que os nomes dos projetos/atividade tenham mudado muito ao longo do período estudado, seu conteúdo não parece ter se alterado, sendo que a queda afetou principalmente os

itens relacionados à conservação de galerias, canais e córregos. Os mesmos itens tiveram um aumento significativo de verba a partir de 2007, até 2010, quando o valor empenhado passou dos 9 milhões, e foram criados novos projetos/ atividade. O escopo foi então simplificado, a partir de 2014, contando atualmente apenas com o projeto/ atividade Manutenção de Sistemas de Drenagem, que parece ter incorporado o escopo dos projetos/ atividade que vigoraram até 2013 (figura 5).

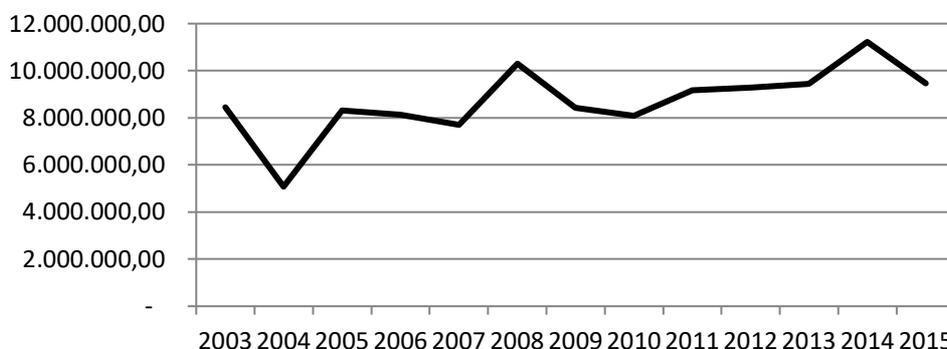
**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO SANEAMENTO BÁSICO URBANO DA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-FO/BR POR ANO**



**Figura 5** – gráfico e tabela representativos dos empenhos na subfunção saneamento básico urbano, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: execução orçamentária.

Em relação ao item Serviços Urbanos, durante os primeiros anos de implementação das subprefeituras, houve uma intensa reorganização dos projetos/ atividade dessa subfunção. O escopo só encontrou certa estabilidade a partir de 2006, com a consolidação dos projetos/ atividade: conservação de vias e logradouros públicos; conservação de áreas verdes e vegetação arbórea; e locação de veículos, máquinas e equipamentos pesados, que apresentaram um aumento da verba empenhada em 2008. A partir de 2014, durante a gestão Haddad, houve uma nova reorganização do escopo da subfunção, com a remoção do projeto/ atividade locação de veículos pesados, máquinas e equipamentos, e inclusão dos itens: pavimentação e recapeamento de vias, que provocou um aumento significativo dos empenhos; e reforma e acessibilidade em passeios públicos, que não teve verba empenhada (figura 6).

**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO SERVIÇOS URBANOS DA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-FO/BR POR ANO**

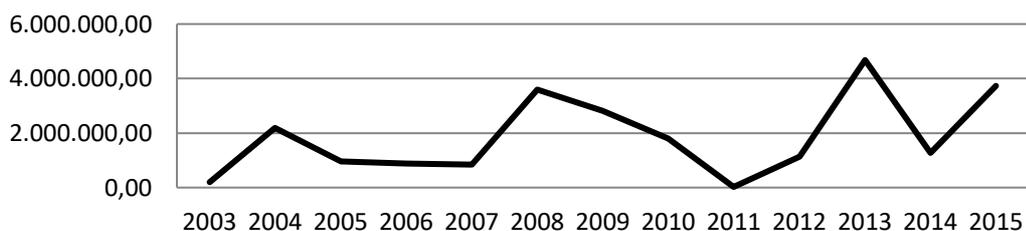


**Figura 6** – gráfico e tabela representativos dos empenhos na subfunção serviços urbanos, da unidade administração da subprefeitura do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: execução orçamentária.

Em relação à subfunção infraestrutura urbana, tal qual a administração geral, observa-se uma perda substancial de projetos/ atividade após o primeiro ano de implantação das subprefeituras. Em 2004 foram removidos os projetos/ atividade: ampliação e reforma de equipamentos da subprefeitura; construção de equipamentos públicos na subprefeitura; construção de escadarias e vielas; construção de muros de arrimo; construção de muros e passeios; construção de praças, parques e jardins; execução de guias e sarjetas; e intervenções nos centros de bairro, e criada a dotação: construção, ampliação e reforma de equipamentos da subprefeitura. Em 2005 foram removidos os projetos/ atividade: projetos especiais; e recapeamento e capeamento de vias públicas, consolidando o atual escopo básico da subfunção, composto pelos projetos/ atividade: construção, ampliação e reforma de equipamentos da subprefeitura, sem empenhos desde 2011; intervenção, urbanização e melhorias de bairro; e itens relacionados às emendas parlamentares, a serem discutidas adiante. A remoção de dotações orçamentárias parece novamente indicar, não só uma diminuição do escopo, como também uma tendência a aumentar a maleabilidade do orçamento em relação aos gastos da subfunção, alocando os recursos em itens mais abrangentes, permitindo ao gestor realizar maior número de alterações ao longo do ano de execução orçamentária. Contudo, essa margem para remanejamento, segundo Fábio Pereira<sup>8</sup>, não deveria ser baixa, como durante a gestão Erundina (cerca de 1%) nem tão alta, como constatada atualmente (em torno de 10%).

A subfunção recuperação de áreas degradadas, por sua vez, não apresentou grandes alterações em relação ao escopo, como em infraestrutura urbana, sendo composta basicamente pelo projeto/ atividade: obras e serviços em áreas de risco geológico, até ser removida em 2012. Contudo, de maneira geral, as verbas empenhadas em ambas as subfunções apresentaram um comportamento muito instável, com alta variação de valores empenhados ao longo do período analisado (figuras 7 e 8). Em infraestrutura, por exemplo, os valores habitualmente apresentam alta em anos eleitorais, com queda nos anos seguinte (com exceção de 2013, que apresentou uma alta nos investimentos). As causas dessas variações serão melhor analisadas mais adiante.

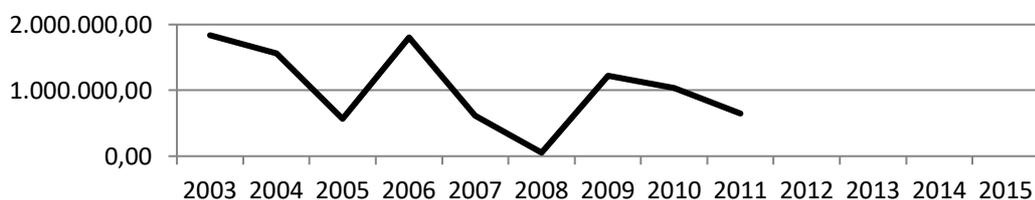
**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URBANA DA  
UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-FO/BR POR  
ANO**



**Figura 7** – gráfico representativo dos empenhos na subfunção infraestrutura urbana, da unidade administração da sub.do órgão SP-FO/BR por ano. Fonte: execução orçamentária.

<sup>8</sup> Entrevista ao autor em 28/09/2016.

**VERBA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS DA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA DO ÓRGÃO SP-FO/BR POR ANO**



**Figura 8** – gráfico representativo dos empenhos/ano na subfunção recuperação de áreas degradadas, da unid. adm. da sub. do órgão SP-FO/BR. Fonte: execução orçamentária.

| Subfunção  | Projeto/ Atividade  | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|--|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Administração Geral                                | Administração da Subprefeitura                                      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Aluguel de Imóveis e Despesas Correlatas                            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Apoio Técnico aos Governos Locais                                   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Aquisição de Uniformes e Equip. de Proteção Individual a Servid.    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Aquisição e Locação de Veículos para a Frota                        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção, Ampliação e Reforma de Dependências                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Consumo de Água, Energia Elétrica, Gás Encanado e Telefone          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Fornecimento de Combustíveis  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Manutenção de Bens Móveis e Conservação e Adaptação de Bens Imóveis |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Operação e Manutenção da Frota                                      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Serviços de Postagem e Correspondências em Geral                    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Serviços Eventuais das Concessionárias Públicas                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Programa de Apoio Técnico   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Realização de Despesas Através de Adiantamento Bancário             |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Conservação de Imóveis Próprios e Locados das Subprefeituras        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Operação e Manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Implantação das Centrais de Atendimento ao Cidadão |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Infra-Estrutura Urbana                             | Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subprefeituras              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção de Equipamentos Públicos nas Subprefeituras              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos das Subpref.        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção de Escadarias e Vielas                                   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção de Muros de Arrimo                                       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção de Muros e Passeios                                      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | Construção de Praças, Parques e Jardins                             |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Execução de Guias e Sarjetas                       |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |



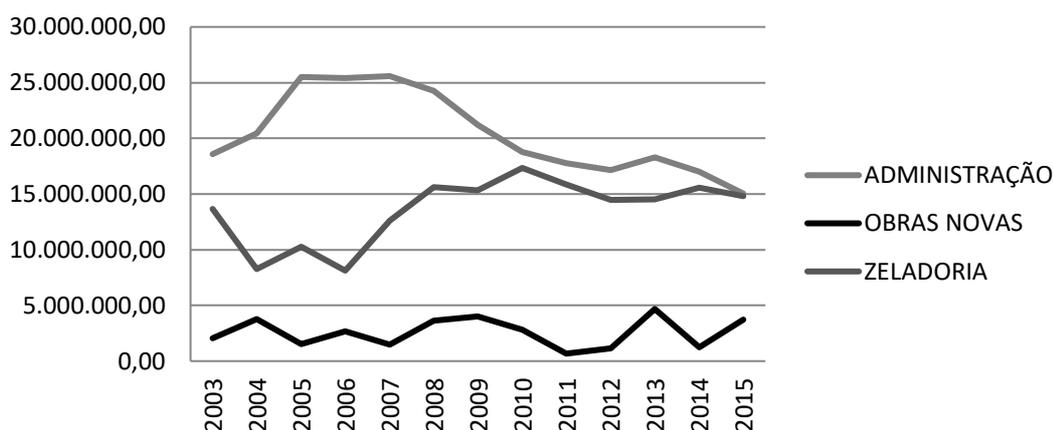
| Emendas |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|         |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

**Figura 9** – tabela representativa dos projetos/ atividade por subfunção por ano para a unidade Administração do órgão SP-FO/BR. Fonte: execução orçamentária.

De modo geral, as alterações em relação ao repasse de verbas às subprefeituras afetam diferentemente os itens orçamentários. A prefeitura possui três principais fontes de recursos: próprios tributários; próprios não tributários; e transferências federais voluntárias. Dado que parte desses recursos previstos no ano de promulgação da lei orçamentária não se efetiva no ano de execução orçamentária, ao começo de cada ano a prefeitura pratica, segundo Fábio Pereira<sup>9</sup>, uma atitude de cautela: com base em previsões de crescimento e experiência é definido o que é certo, muito provável e não provável. Para cada item orçamentário, parte do valor pode sofrer algum tipo de contingenciamento, como o congelamento, inviabilizando o empenho da verba. O alvo desses contingenciamentos são, fundamentalmente, os recursos para investimentos.

Dessa maneira, a fim de evidenciar o cenário apontado, separamos os itens orçamentários em três temas: administração, composto pela subfunção administração geral; obras novas, composto pelas subfunções infraestrutura urbana e recuperação de áreas degradadas; e zeladoria, integrando as subfunções saneamento básico urbano e serviços urbanos (figura 10).

**VERBA EMPENHADA POR TEMA E ANO NA UNIDADE ADMINISTRAÇÃO DA SUBPREFEITURA NA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA**



**Figura 10** – gráfico representativo da verba empenhada por tema por ano no órgão SP-FO/BR. Fonte: execução orçamentária.

Observa-se, a partir da análise da figura 10, que houve um primeiro momento de crescimento da verba empenhada no tema administração, com um posterior período de estabilidade até 2007. Entre 2007 e 2015 os gastos com o tema administração sofreram uma queda em relação aos valores empenhados, com um pequeno crescimento no ano de 2013. Esse tema representa hoje cerca de 44,78% de toda a verba empenhada na unidade Administração da Subprefeitura, pouco menos que os 49,72% iniciais. A verba empenhada no tema zeladoria, contudo, observou crescimento entre 2006 e 2008, encontrando certa estabilidade, com um pequeno aumento em 2010, representando hoje 44,10% da verba empenhada na unidade. Por sua vez o tema obras novas apresenta grande instabilidade, alternando entre aumento e queda dos empenhos ao longo dos anos, resultado da pouca solidez dos recursos disponíveis para investimentos dessa natureza.

<sup>9</sup> Entrevista ao autor em 28/09/2016.

O aumento dos empenhos em administração e obras novas em 2013, após um período de queda, sugere certa tendência em ampliar o campo de atuação das subprefeituras, tendência essa que não se concretizou em 2014. O tema é responsável hoje por 11,12% de toda verba empenhada por unidade, demonstrando a pequena participação que essas novas obras têm dentro do orçamento da subprefeitura, em sua maior parte comprometido com a administração da unidade e obras de zeladoria. Segundo Maurício Broinizi<sup>10</sup>, da ONG Rede Nossa São Paulo: "a estrutura poderia ser mais bem aproveitada se ela fizesse parte efetivamente da gestão, do planejamento e da execução. Mas, como está relegada a serviços, acaba tendo um orçamento pequeno e a proporção da estrutura e do pessoal fica grande em relação ao orçamento de cada subprefeitura". Além disso, desde 2012 o tema obras novas apresenta empenhos relacionados apenas aos projetos/atividades: intervenção, urbanização e melhorias de bairro, desde 2014 também identificado como "plano de obras"; e itens relacionados às emendas parlamentares, cujos empenhos apresentam taxas muito baixas, tema este a ser discutido adiante.

Ademais, de acordo com Fábio Pereira<sup>11</sup>, o valor orçado para o Plano de Obras não é definido a partir de prioridades elencadas pelas subprefeituras que, segundo o autor, não têm apresentado condições de planejar as ações no território. Seu conteúdo passou a ser estipulado por órgãos centrais da administração, entre 2013 e 2014, a partir de um índice de exclusão, que contempla, dentre outros, critérios relacionados à renda média dos moradores, população e área. Ainda segundo o autor, as razões para que o planejamento não se efetive estão muito relacionadas à tradição de pouco planejamento das subprefeituras, dada a instabilidade constatada na locação dos recursos. Ademais, importante observar a existência, segundo Fábio, de incentivos perversos à manutenção desse cenário, muitas vezes conveniente ao órgão gestor e outros agentes, ao permitir uma maior flexibilidade orçamentária em relação aos empenhos.

Essa flexibilidade pode ser demonstrada a partir da análise da porcentagem de empenho em comparação ao orçado para o tema obras novas, que na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia é de quase 45%, desconsiderando-se o ano de 2013, que apresentou empenho maior em relação ao orçado.

De modo a aprofundar o estudo em relação às obras novas selecionamos como objeto de análise os projetos/ atividade empenhados no tema para o ano de 2015 na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, composto basicamente pelos itens: intervenção, urbanização e melhorias de bairro (Plano de Obras) e por emendas parlamentares.

Em relação ao projeto/ atividade Plano de Obras, a Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia empenhou, em 2015, 3.418.013,26 reais, o equivalente a 65,90% da verba orçada, destes 748.374,26 na despesa Obras e Instalações e 2.669.639,00 em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, que corresponde aos serviços prestados por fornecedores (figura 11).

Segundo a supervisora técnica de serviços e obras de CPO da SP-FO/BR, Maria Lucia Doneux<sup>12</sup>, os empenhos da dotação Outros Serviços de Terceiros podem ser realizados de duas maneiras: abertura de novas licitações para contratação de empresa, ou a partir de prestação de serviço por empresas que já possuam ata para realização de obras na Subprefeitura. Segundo a autora, as licitações novas são planejadas dentro da subprefeitura, por uma comissão formada por

<sup>10</sup> Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 29/01/2012.

<sup>11</sup> Entrevista ao autor em 28/09/2016.

<sup>12</sup> Entrevista com a autora em 08.11.2016.

funcionários do órgão, e se aplicam apenas às obras de grande porte e valor, correspondendo a cerca de 1 em cada 10 obras realizadas na dotação. A maior parte das obras, de menor valor, é realizada por empresas detentoras de ata para prestação desses serviços, no caso da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia esse fornecedor é a CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda. A preferência por não realizar novas licitações deve-se, segundo Maria Lucia, ao alto risco de impugnação dessas e pelos curtos prazos para sua realização face o tempo hábil e número de funcionários disponíveis.

Contudo, as atas existentes para empresas prestadoras de serviços para as Subprefeituras, como a CLM, são de posse da SIURB, tornando o processo para liberação de verbas a serem empenhadas extremamente lento e burocrático. Segundo Maria Lucia, o pedido para liberação de verba é encaminhado pela Coordenadoria de Projetos e Obras ao Subprefeito, que após analisar o pedido, encaminha à SMSP, responsável por repassar a demanda à SIURB, detentora da Ata. Caso a liberação seja aprovada pela secretaria o pedido retorna à subprefeitura para empenho, passando novamente por todos os agentes envolvidos na ação. Segundo Maria Lucia as verbas habitualmente são liberadas apenas a partir de setembro, comprometendo o desenvolvimento dos projetos. Em 2015, segundo informações dos extratos da dotação Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica para o projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia, os empenhos só foram realizados a partir de outubro (figura 11).

A solução comumente indicada para contornar esse problema é a criação de um banco de projetos, antevendo sua possibilidade de concretização. A solução ignora, contudo, a grande demanda por projetos, principalmente em subprefeituras mais periféricas, o enxuto quadro técnico disponível para a realização desses projetos e o tempo hábil necessário para fazê-lo com qualidade e participação.

Ademais, segundo Maria Lucia, a verba relacionada ao Plano de Obras tem um caráter político, que enfraquece o planejamento dessas ações. Em 2015, segundo a autora, grande parte das verbas reservadas para obras previstas na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia não pode ser empenhada por orientação da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. O próprio cargo de subprefeito, escolhido por nomeação, sem pré-requisitos técnicos, pode colaborar com esse cenário. Durante a gestão Serra/Kassab grande parte dos subprefeitos era composta de ex-prefeitos de cidades da Região Metropolitana de São Paulo e do interior do Estado, vereadores e políticos derrotados<sup>13</sup>, enquanto na gestão Kassab o cargo passou a ser ocupado por oficiais da reserva da polícia militar<sup>14</sup>. Durante a gestão Haddad parece ter havido uma tentativa de reverter esse quadro, com a maioria dos subprefeitos nomeados sendo formada por engenheiros e arquitetos que trabalham como funcionários de carreira da administração municipal<sup>15</sup>. Contudo, a alta rotatividade dos subprefeitos, a reboque da pressão de vereadores, provocou certa descontinuidade e problemas de diálogo, fiscalização e zeladoria<sup>16</sup>.

Segundo Maria Lucia, além do próprio escopo relacionado às obras de infraestrutura urbana, a subfunção é composta também por grandes obras de manutenção dos espaços públicos, cujo

<sup>13</sup> Comentário de Maurício Piragino, coordenador do Grupo de Trabalho de Democracia Participativa do Movimento Nossa São Paulo, vinculado em <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/subprefeituras-funcionam-como-administracoes-regionais> no dia 06/11/2008.

<sup>14</sup> Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 29/01/2012.

<sup>15</sup> Artigo publicado no Jornal Estadão em 02/01/2013.

<sup>16</sup> Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 18/08/2015.

escopo compete à subfunção serviços urbanos. Este parece ser o caso dos empenhos 111044 e 111953 da figura 11.

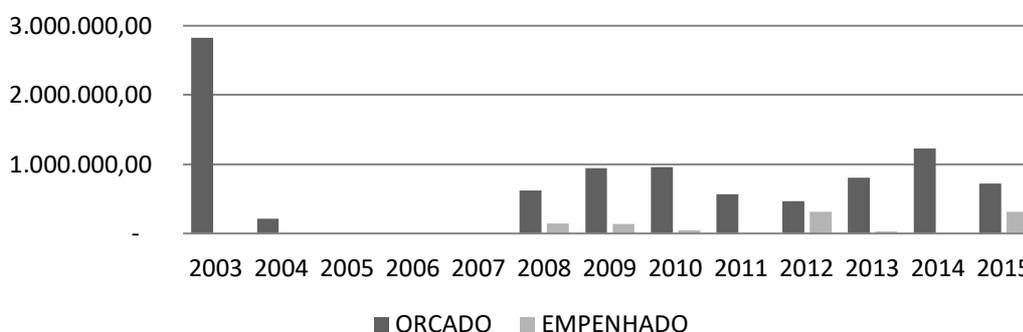
| DATA       | NÚMERO | HISTÓRICO DA DESPESA  | FORNECEDOR  | EMPENHADO  |
|------------|--------|---|---|------------|
| 08.10.2015 | 88545  | Contratação de empresa para elaboração de projeto básico para requalificação urbana, melhoria de bairro, drenagem e serviços complementares.  | Soleil Consultoria ,<br>Projetos e Obras<br>Ltda          | 14.796,20  |
| 09.10.2015 | 89526  | Redequeação e Manutenção da Quadra Poliesportiva e dependências e Canteiro Central na Rua Manoel Bolivar.   | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 204.371,08 |
| 09.11.2015 | 99590  | Revitalização paisagística da área verde na Rua Domingos Freire com a Rua Sirilo Justo Nascimento e Rua Ministro Plínio Travassos, com reforma da quadra existente, instalação de equipamentos para terceira idade e reforma do calçamento.                   | Plena Terceirização<br>de Serviços Eireli                 | 94.863,20  |
| 12.11.2015 | 102166 | Revitalização da área verde e de lazer no Jd. Paulistano, com implantação de ATI e reforma de Playground.   | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 49.989,79  |
| 13.11.2015 | 102440 | Revitalização de área verde com implantação de quadra esportiva, equipamentos para terceira idade e playground, situada à Rua Eliseu Reinaldo Maraes Vieira - Brasilândia.  | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 160.737,15 |
| 13.11.2015 | 102494 | Revitalização de área verde situada na Rua Israel Ferreira Ferro, com manutenção da quadra esportiva e implantação de equipamentos para a terceira idade e playground.  | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 132.434,66 |
| 16.11.2015 | 105686 | Instalação em área municipal de equipamentnos de ATI - Praça Amilcar Costa - Rua Antônio de Couros x Avenida Inajar de Souza.   | Plena Terceirização<br>de Serviços Eireli                 | 14.928     |
| 03.12.2015 | 108284 | Instalação em área municipal de equipamentnos para terceira idade praticarem exercícios ao ar livre - Praça Abadia Canova - Rua Calixto de Almeida - Jardim Monjolo.  | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 22.366,66  |
| 03.12.2015 | 108288 | Restauração da área verde com reforma da quadra e arquibancada existente, continuidade de barreira de proteção junto à calçada - criação de novos acessos, área de convivência com academia para a terceira idade e complemento de playground - Praça Jequie. | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 149.971,80 |
| 07.12.2015 | 108922 | Instalação em área verde municipal de equipamentos para pessoas da terceira idade - Rua Geraldo Benedito da Silva - Jardim Guarani.   | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 28.162,18  |
| 09.12.2015 | 109371 | Restauração de área verde com reformas dos pisos de calçamento, quadra existente e configuração da área de lazer, com área de convivência, academia para terceira idade, playground e skate - entroncamento das ruas Araripara x Piapara x Apaiari.           | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 149.983,10 |
| 09.12.2015 | 109402 | Reforma de área verde com reparo de quadra com ATI à Rua Ruiva x Rua Alfredo Garcia Aquile x Rua Ivo Guida.   | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 49.949,21  |
| 09.12.2015 | 109410 | Readequação e manutenção - Avenida Eliseo Teixeira Leite - entre Praça Santa Clara de Assis até Rua São Urbano.   | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 299.435,58 |
| 09.12.2015 | 109413 | Requalificação do conjunto de áreas municipais com reforma de calçadas, instalação de equipamentos para terceira idade e playground e manutenção dos espaços de convivência - cruzamento das Avenidas José da Natividade Saldanha x João Paulo II.            | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 179.979,31 |
| 10.12.2015 | 110054 | Restauração de área verde com reforma de quadra - Rua Mica Branca x Rua Cristal.  | CLM Construções e<br>Empreendimentos<br>Imobiliários Ltda | 99.968,93  |

|                         |        |   |   |                  |
|-------------------------|--------|---|---|------------------|
| 11.12.2015              | 110339 | Readequação do Campo da Malha para pista de bocha - Rua Ribeiro de Moraes - Vila Albertina - Freguesia do Ó.  | CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda | 99.955,59        |
| 11.12.2015              | 110340 | Readequação do Campo de Malha.  | CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda | 99.917,26        |
| 14.12.2015              | 111044 | Serviços de manutenção e adequação de praças públicas e áreas municipais - Largo da Matriz Nossa Senhora do Ó - rua Coronel Tristão - Freguesia do Ó.           | CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda | 205.358,54       |
| 16.12.2015              | 111953 | Serviços de manutenção e adequação de praças públicas - complexo IV Centenário - Rua Nazário Pagano/ Rua Monjolo/ Rua Otávio Lobo/ Rua General José de Andrade. | CLM Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda | 612.470,76       |
| <b>TOTAL EMPENHADO:</b> |        |   |   | <b>2.669.639</b> |

**Figura 11** – tabela representativa da descrição dos empenhos na despesa Outros Serviços de Terceiro – Pessoa Jurídica do projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura, do órgão SP-FO/BR, para ano de 2015. Fonte: estrato da dotação orçamentária Plano de Obras.

Além do projeto/ atividade intervenção, urbanização e melhorias de bairro (Plano de Obras), o tema Obras Novas compreende as emendas parlamentares, que apresentam grande variação em relação aos valores orçados e empenhados entre 2003 e 2015. Ademais, grande parte dos valores orçados para as emendas não chegam a ser empenhados. Em média apenas 15,82% das emendas existentes na execução orçamentária municipal chegaram a ser empenhadas ao longo do período (figura 12), representando em média apenas 3,52% da verba para o tema Obras Novas empenhada na Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia.

#### VERBA ORÇADA E EMPENHADA EM EMENDAS NA SUBPREFEITURA FO/BR NA SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URBANA POR ANO



**Figura 12** – gráfico representativo da verba orçada e empenhada em emendas parlamentares por ano na subfunção infraestrutura urbana, do órgão SP-FO/BR. Fonte: execução orçamentária.

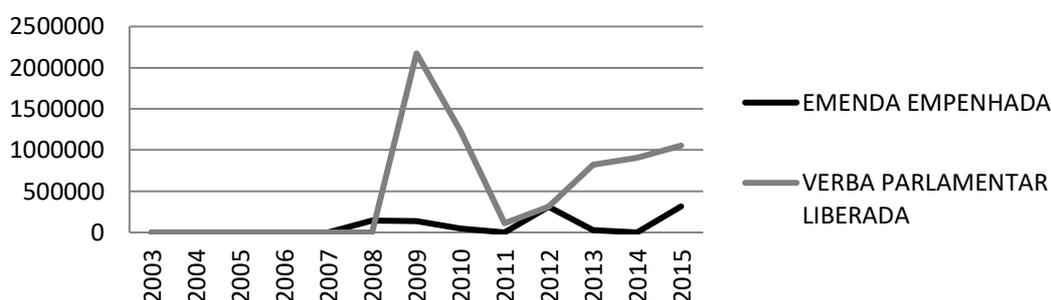
A pequena porcentagem de participação das emendas parlamentares no orçamento deve-se ao congelamento dessas, dada sua baixa qualidade de formulação, segundo Fábio Pereira<sup>17</sup>. Parte das emendas, afirma o autor, é inexecutável, pelo conceito ou pelo valor muito baixo. De acordo com Fábio, o valor das emendas<sup>18</sup> congeladas pode ser executado como complemento em outra ação

<sup>17</sup> Entrevista ao autor em 28/09/2016.

<sup>18</sup> Segundo entrevista com Fábio Pereira, em 28/09/2016, houve em 2009 um acordo com os vereadores para estipular cota de 2 milhões por parlamentar para realização de emendas ao projeto de lei orçamentário, permitindo assim o maior acompanhamento da execução. Atualmente cada parlamentar possui 3 milhões para distribuir em emendas orçamentárias.

orçamentária. Segundo Maria Lucia <sup>19</sup> os vereadores enviam habitualmente ofícios à subprefeitura, contendo sugestões de projetos, que são analisadas pelo subprefeito. As propostas aprovadas pela subprefeitura são enviadas como planilha à SMRG, para liberação da verba. A partir de então, segundo Fábio, as assessorias ligadas aos vereadores realizam pressão para que os valores sejam empenhados pelas subprefeituras. De acordo com as planilhas de tramitação de emendas parlamentares, fornecidos pela SMRG para o período entre 2009 e 2015, a verba parlamentar liberada para o órgão gestor SP-FO/BR foi muito maior que o valor das emendas empenhadas para o mesmo período, endossando o que já foi comentado.

**EMENDAS EMPENHADAS X VERBA PARLAMENTAR LIBERADA PELA SMRG  
PARA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA NA SUBFUNÇÃO  
INFRAESTRUTURA URBANA POR ANO**



**Figura 13** – gráfico representativo da verba de emendas empenhadas x verba parlamentar liberada pela SMRG por ano na subfunção infraestrutura urbana, do órgão SP-FO/BR. Fonte: execução orçamentária e planilhas de tramitação de emendas parlamentares entre 2009 e 2015.

A análise comparativa entre a execução orçamentária de 2015, a planilha de tramitação de emendas parlamentares para o mesmo ano e as notas de empenho para a despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, do projeto/ atividade Plano de Obras da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia de 2015 permite observar que dos 11 itens liberados pela SMRG, 10 se concretizaram em ações na subprefeitura, como emendas ou empenhos dentro do Plano de Obras. Dos 1.055.000,00 reais liberados 955.766,76 foram empenhados, demonstrando a importância desses objetos nas ações realizadas pela subprefeitura em Infraestrutura Urbana (figura 14)

| SUBFUNÇÃO INFRAESTRUTURA URB.              |            | VERBA LIBERADA PELA SMRG   |                |                |
|--|------------|--|----------------|----------------|
| RELAÇÃO COM A SUBFUNÇÃO                    | EMPENHADO  | OBJETO   | VALOR LIBERADO | DATA LIBERAÇÃO |
| Número do empenho no Plano de Obras: 88545 | 14.796,20  | Projeto Básico Rua Promotório para regularização urbana, melhoria de bairro. Drenagem e serviços complementares da Rua do Promotório - SP/FB | 15.000,00      | 15-set-15      |
| Número do empenho no Plano de Obras: 89526 | 204.371,08 | Redecação e Manutenção da Quadra Poliesportiva e dependências e Canteiro Central na Rua Manoel Bolivar - Jd. Carumbé - SP/FB                 | 205.000,00     | 10-set-15      |
| Número do empenho no Plano de Obras: 99590 | 94.863,20  | Reforma na praça - (pisos, alambrados, quadra e brinquedos) - Local: Rua Ministro  | 100.000,00     | 17-jul-15      |

<sup>19</sup> Entrevista com a autora em 08.11.2016.

## Plínio Travassos x Rua Domingos Freire

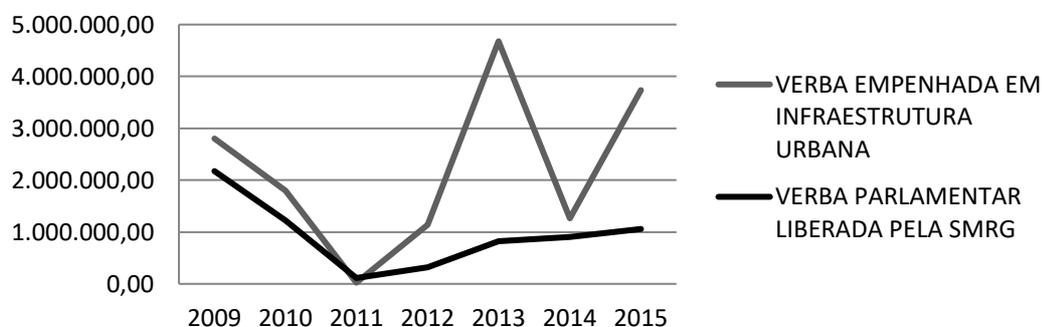
|   |                   |   |                     |           |
|---|-------------------|---|---------------------|-----------|
| Número do empenho no Plano de Obras: 102166 | 49.989,79         | Implantação de ATI - Academia de Terceira Idade, Praça Padre Aquiles Silvestre - Jardim Paulistano  | 50.000,00           | 2-out-15  |
| Número do empenho no Plano de Obras: 102440 | 160.737,15        | Conjunto Yadóia - Construção de quadra poliesportiva e revitalização e melhoria de bairro - Local: Av. Dep. Cantídio Sampaio nº 4.678 x Rua Eliseu Reinaldo Moraes Vieira | 150.000,00          | 13-nov-15 |
| Número do empenho no Plano de Obras: 105686 | 14.928            | Implantação de aparelhos de terceira idade. Local: Avenida Inajar de Souza X Rua Antonio de Couros  | 15.000,00           | 13-nov-15 |
| Número do empenho no Plano de Obras: 110339 | 99.955,59         | Readequação do campo de malha para pista de bocha. Local: Rua Ribeiro de Moraes, 382  | 100.000,00          | 4-nov-15  |
| E1299                                       | 49.998,23         | E1299 - Reforma Estrutural da Associação de Moradores da Vila Hebe, Travessa Luigi Sabatini, 157, CNPJ 58.799.636/0001-25, Subprefeitura da Freguesia de Ó                | 50.000,00           | 22-jul-15 |
| E4560                                       | 146.128,50        | E4560 - Construção de Quadra - Rua Nicola Adam à Altura do nº 325   | 150.000,00          | 16-jul-15 |
| E1546                                       | 119.999,02        | E1546 - Reforma da Quadra e Revitalização da Praça Junto à Rua Milton Jansen de Farias - Jd. Paulistano   | 120.000,00          | 23-jul-15 |
| -   | -                 | Reforma de pista de malha e do vestiário. Local: Rua Joaquim Rezende, 421   | 100.000             | 29-out-15 |
| <b>TOTAL:</b>                               | <b>955.766,76</b> | <b>TOTAL:</b>   | <b>1.055.000,00</b> |           |

**Figura 14** – tabela representativa da verba relação entre verba liberada pela SMRG e os empenhos em Infraestrutura Urbana do órgão SP-FO/BR. Fonte: execução orçamentária, planilha de tramitação de emendas parlamentares e estrato da dotação orçamentária Plano de Obras.

A análise comparativa entre a verba empenhada em Infraestrutura Urbana na Subprefeitura Freguesia Brasilândia e a verba liberada pela SMRG entre 2009 e 2015 permite observar que os valores se aproximam muito em certos anos, sugerindo que nesse período a verba parlamentar foi mais expressiva nos empenhos em Infraestrutura Urbana (figura 15). Dado que a verba liberada pela SMRG em 2015 só ocorreu a partir do mês de setembro, os dados reforçam a opinião de Maria Lucia<sup>20</sup>, para a qual o caráter político das decisões em relação às obras realizadas pelas subprefeituras tende a prejudicar o desenvolvimento dos projetos e enfraquecer o planejamento das ações.

<sup>20</sup> Entrevista com a autora em 08.11.2016.

### ORÇAMENTO PARA INFRAESTRUTURA URBANA X VERBA PARLAMENTAR LIBERADA PELA SMRG NA SUBPREFEITURA FREGUESIA/ BRASILÂNDIA POR ANO



**Figura 15** – gráfico representativo da verba parlamentar liberada pela SMRG e da verba empenhada na subfunção infraestrutura urbana, do órgão SP-FO/BR entre 2009 e 2015. Fonte: execução orçamentária e planilhas de tramitação de emendas parlamentares entre 2009 e 2015.

Dessa maneira, a análise realizada a partir do orçamento da Subprefeitura Freguesia/ Brasilândia demonstra certos entraves à descentralização na gestão dos recursos financeiros na cidade de São Paulo, evidenciando a fragilidade das instâncias de planejamento regionalizadas que, dotadas de enxutos escopo, orçamento próprio e capacidade de planejamento, têm encontrado dificuldades para realização de suas competências.

## CONCLUSÃO

Constituídas como instâncias regionais da administração direta, as subprefeituras foram criadas com a finalidade de decidir, dirigir e gerir as ações em nível local, a partir da transferência gradual de órgãos, funções e orçamento da Administração Direta Municipal. Caberia às subprefeituras, dentre outras atribuições: atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população; e facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da Administração Municipal que operam na região. Para tanto foram inicialmente criadas coordenadorias intersetoriais dentro das subprefeituras, estas dotadas de orçamento próprio, que lhes deveria conferir autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, bem como participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura.

Contudo, a consolidação da estrutura institucional das subprefeituras aponta para o caminho inverso à descentralização pretendida, como demonstrou este trabalho. Segundo Grin (2011), sua efetivação exigiria uma mudança institucional que alteraria a estrutura administrativa e a partilha do poder entre os atores políticos, que não se concretizou. A intersetorialidade foi comprometida pela desativação das coordenadorias, com significativa diminuição do escopo das subprefeituras ao longo dos anos. Por sua vez, a autonomia pretendida para planejamento dos investimentos no território encontrou grandes entraves na configuração dada ao orçamento desses órgãos, submetidos por vezes a práticas políticas clientelistas. Práticas estas que prejudicaram também a consolidação de novos meios da democracia participativa, mobilizada por vezes para legitimar demandas de vereadores junto às suas clientelas, como ocorreu na Freguesia do Ó (GRIN 2011).

Ainda que propostas recentes de ampliação do orçamento das subprefeituras estejam em pauta, é importante observar que a descentralização do poder, mesmo que seja tema fundamental, nem sempre gera democracia e controle social; ao contrário, pode incentivar a patronagem com recursos públicos, como aponta Arretche (1996).

Dessa maneira, ao analisar o orçamento das subprefeituras em São Paulo, pretendemos, mais que evidenciar uma fragilidade financeira, fornecer dados para futuras análises das disputas em torno da partilha do poder, considerando suas dinâmicas e lutas políticas, fomentando a discussão sobre novas formas de configuração organizacional.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHÉ, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11 n. 31, p44-66, jun. 1996.
- BORJA, J. Descentralización, una cuestión de método - em *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: Eudeba, 1987.
- GRIN, E. J. Caminhos e descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-2004). 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.
- MARTINS, M. L. R. *Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana*, São Paulo. 2016.