



ORÇAMENTO PÚBLICO GEORREFERENCIADO COMO UM INSTRUMENTO PARA FORTALECER A LUTA PELO DIREITO À CIDADE. UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fernanda Pim Nascimento Serralha¹

1. INTRODUÇÃO

O processo da descentralização fiscal em curso, há mais de três décadas prometia aproximar as demandas do cidadão às decisões governamentais, a partir do aumento da autonomia financeira. Porém, o tecnicismo da informação analógica que consiste no planejamento orçamentário e a força da austeridade do regramento fiscal criaram barreiras que fragilizaram o debate e as decisões da distribuição e ou alocação dos recursos públicos com os compromissos do planejamento urbano e orçamentário permaneceram centralizadas e conservadoras.

Os acordos selados com os credores da dívida pública, bem como os interesses dos agentes do mercado imobiliário, subtraem parte importante da autonomia financeira orçamentária municipal conquistada, limitando o raio de ação e alcance que a descentralização fiscal e a municipalização da política pública haviam prometido.

E os instrumentos do Estatuto da Cidade, apresentados como uma possibilidade de transformação e inclusão urbana, a partir de decisões participativas, ainda enfrentam as resistências técnicas e desconhecimentos jurídicos, que permitem decisões que contribuem mais para ampliar as distâncias entre as regiões os subconjuntos que compõem a cidade real. Ou seja, a ação estatal permanece contribuindo para ampliar e reproduzir a segregação territorial, e alimenta a força da especulação imobiliária através da própria legislação.

Daí a necessidade de inovar a construção da ação dos programas orçamentários, a partir de informações que possam traduzir o local, o alcance do público-alvo do destino do dinheiro público de cada uma delas. Uma oportunidade efetiva de transformação urbana, a partir da associação da geoinformação disponibilizada pelo IBGE à ação orçamentária, associando a informação digital na respectiva dotação orçamentária.

¹Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas, na área de Padrões e estratégias do Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia; Mestre em Desenvolvimento Econômico e Urbano, IE/ Unicamp; Economista graduada pela PUC Campinas.



A possibilidade de se implantar a georreferenciação da estrutura do orçamento público é uma realidade, e pode ser vista como um aprimoramento necessário em substituição às informações analógicas atuais da dotação orçamentária.

A partir da associação da geoinformação ou informação digital à despesa pública, as escolhas serão mais evidenciadas, assim como o impacto do regime fiscal na alocação dos recursos públicos, que muitas vezes acabou comprometendo e desconfigurando, em razão das suplementações orçamentárias, as ações planejadas no ciclo orçamentário que deveriam chegar ao cidadão, porém os recursos foram capitaneados pelas despesas financeiras ou pagamento das parcelas da dívida pública, e ora pelos interesses do capital.

Observando que a informação analógica não traduz para o cidadão qual a ação que deveria ter chegado até ele, e muito menos qual a razão quando os recursos planejados são suplementados para outras ações. Podemos dizer que, mesmo diante das alterações das legislações do planejamento urbano e orçamentário, e do aumento da autonomia financeira municipal conquistado ao longo das últimas décadas, as indagações quanto às dificuldades de a execução orçamentária descentralizada contemplar a participação das regiões mais populosas e desiguais da cidade real ainda permanecem.

2. INFORMAÇÃO É CIDADANIA: AS INTERSECÇÕES DAS INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS, GEORREFERENCIAMENTO E O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O tecnicismo que consiste às informações analógicas do histórico de cada empenho do orçamento público, dificulta a compreensão e o diálogo entre a sociedade civil, as urgências do território urbano, e a administração municipal no processo das decisões no âmbito do planejamento orçamentário.

Acreditamos que a proximidade entre o órgão público e o cidadão durante a execução orçamentária, por meio da descentralização, aliada ao esforço da arrecadação de recursos próprios, poderiam enfrentar o rigor das informações técnicas, uma vez que a informação digital ou geoinformação apontar as decisões para a sociedade e para a própria burocracia da administração municipal, que poderá agir de forma mais estratégica e integrada frente às urgências urbanas.

Ou seja, às informações digitais georreferenciadas disponibilizadas pelo censo de 2022, por setor, quadra e lote (SQL), através de pares de latitude e longitude, georreferenciou os endereços urbanos (IBGE, 2024a) poderão ser conectadas e ou associadas a cada dotação orçamentária de das ações dos programas governamentais elaborados no Plano Plurianual (PPA).

Por exemplo, a Prefeitura Municipal de São Paulo poderia se valer das informações dos cadastros que integram o Mapa Digital da Cidade de São Paulo, conhecido como GEOSAMPA, no



Sistema de Informação Geográfica (SIG), composto por diversas camadas temáticas que integram a cartografia e os cadastros do IPTU e Multifinalitário, e a base de dados para Regularização Fundiária Urbana, produzindo o mapa digital da cidade, com potencial de ampliar significativamente a qualificação das ações do planejamento orçamentário, associando-as aos distritos censitários e até aos equipamentos públicos georreferenciados.

Observando que os arquivos da Malha Municipal Digital (MMD)² podem ser acessados no site do IBGE, que disponibilizou os diretórios de arquivos agrupados por Unidade da Federação (UF), com prefixo referente ao código de cada Estado e contém todos os atributos que podem ser acessados, e as informações associadas a cada polígono.

Os dados georreferenciados de cada região do território urbano apontarão para as batalhas cotidianas da sobrevivência urbana, a partir de um orçamento articulado e comprometido com as causas que provocam os problemas socioeconômicos urbanos e ambientais e a limitação das escolhas públicas.

É preciso considerar que apesar da administração municipal dispor de diagnósticos, planos, cadastros, imagens áreas georreferenciadas, o processo técnico do ciclo orçamentário permanece distante e dissociado, pouco correlacionado com os indicadores e documentos disponíveis das informações digitais do SIG.

Assim, despesa pública quando georreferenciada mapeará as prioridades das necessidades mais urgentes, indicando as ações estratégicas e durante a execução poderá apontar como está o ritmo ou andamento dos compromissos e aplicação dos recursos públicos com as prioridades definidas no processo do planejamento, inclusive aquelas definidas por meio dos diversos instrumentos do Estatuto da Cidade para superar parte dos desafios fundiários.

A geoinformação além de traduzir o destino do dinheiro público, servirá como instrumento para fortalecer o controle social, ampliando a participação popular nas decisões e o acompanhamento e fiscalização de todo o processo do ciclo orçamentário, rompendo com as decisões centralizadas, regressivas, conservadoras, e pouco transparentes, que permitiram os atrasos ou impediram as transformações urbanas.

² As características técnicas relacionadas à cartografia e à codificação dos atributos do IBGE foram dispostas na escala: 1:250000; formato: Esri Shapefile -SHP; Sistema Geodésico de Referência: SIRGAS 2000 (CÓDIGO EPSG: 4674); Sistema de Coordenadas: Geográficas (Latitude e Longitude); e Codificação de texto: UTF-8. São informações padronizadas e que georreferenciam todos os municípios brasileiros, e, portanto, poderiam ser integradas à classificação da codificação da despesa pública, mapeando as ações com a infraestrutura urbana das regiões da cidade por cada distrito.



3. CONCLUSÃO

Concretamente, muitas políticas públicas territorializadas permanecem ameaçadas frente à restrição do regime fiscal, com perdas de orçamento. As despesas georreferenciadas poderão aprimorar o ciclo orçamentário, o tornando mais próximo da realidade do território, a partir da compreensão onde será realizada a ação, sinalizando ao gestor público maior conhecimento e comprometimento com as decisões planejadas, valorizando o potencial do planejamento urbano e orçamentário municipal, ambos instrumentos que podem transformar da realidade urbana.

Uma ferramenta que pode substituir o processo decisório carregado de tecnicismo e procedimentos institucionais que guardam pouca correlação com as demandas urgentes da cidade real, e trazer à tona a escassez de recursos para as regiões que concentram a pobreza urbana. A defesa dos direitos à cidade depende de uma justa distribuição dos recursos desde a fase do planejamento do orçamento público municipal descentralizado até a liquidação das despesas públicas.

Ou seja, a cidadania poderá chegar para diversos locais que ainda não exercem do direito da moradia digna, pois não acessam o saneamento básico, a água potável na torneira, a limpeza urbana, o transporte coletivo, iluminação pública, coleta de lixo, o logradouro, a segurança pública, entre outros serviços.

A responsabilidade e importância dessa metodologia consiste em estabelecer a articulação entre a realidade, a cidadania, o poder político, a participação coletiva nas decisões do destino do dinheiro público. Mostrando que a lei orçamentária anual poderá integrar-se à geoinformação disponível em diversos bancos de dados, se correlacionando diretamente com as decisões que possam evitar as tragédias urbanas e reduzir a vulnerabilidades das regiões que ainda não usufruem da urbanidade, a partir de ações estratégicas da administração municipal, com soluções mais certas aos problemas urbanos.

Precisamos começar, de modo que o direcionamento de verbas públicas seja mais bem distribuído no território. Inicialmente a implantação da informação poderá enfrentar dificuldades, como a resistência política que pode ocorrer por diversos canais, pois sabemos que a informação poderá ameaçar os arranjos centralizadores de se distribuir os recursos. Entretanto a geoinformação associada à dotação orçamentária contribuirá para qualificar o debate, e acima de tudo, a informação digital associada à informação orçamentária deverá fortalecer a mobilização pela luta pelo direito à cidade nas regiões da cidade real que mais sofrem com todos os tipos de males urbanos.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 2ª reimpressão, Rio de Janeiro, 2024 (1ª edição: 2012). Coedição com a editora FGV, Apoio Fapesp e Centro de Estudos da Metrópole.

BRASIL. Presidência da República. Lei n 4320/1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, Presidência da República, 1964. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.

BRASIL. Presidência da República. Lei n 101/2001. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.

BRASIL. Presidência da República. Lei n 10257/2001. Regulamenta os arts 182 e 183 da Constituição Federal. Brasília, DF, Presidência da República, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.

DENALDI, Rosana et al. Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. *In*: Denaldi, Rosana (orgs). São Paulo, editora Annablume, 2013.

FEDOZZI, L; RAMOS, M P; GONÇALVES, F G de. “Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação”. Revista de Sociologia e Política, 2020, vol 28.

FIX, Mariana. Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo. São Paulo, editora Boitempo, 2001.

FRAGA, Mauricio. Urbanismo social e criminalidade: reminiscências da Escola de Chicago, o Modelo de Medellín e a redução da violência. Belo Horizonte, Editora Dialética, 2021.

GEHL, Jan. Cidades para pessoas. 3ª edição, São Paulo, editora Perspectiva, 2015.

IBGE (2024a). Censo Demográfico 2022 - Coordenadas Geográficas dos Endereços. Nota metodológica n 01. Rio de Janeiro, 2024.

IBGE (2024b). Censo Demográfico 2022 - Agregados por Setores Censitários preliminares: População e domicílios - Resultados do universo. Nota metodológica n 02. Rio de Janeiro, 2024

IBGE. Malha Municipal Digital e Áreas Territoriais 2023 Informações Técnicas e Legais para a Utilização dos Dados Publicados. Nota metodológica n 01. Rio de Janeiro, 2023.

LEFEBVRE, Henri. Direito à cidade. São Paulo, editora Nebli, 2016.



LOPREATO, F L C. Federalismo: mudanças e dinâmica. Campinas: Unicamp IE Texto para Discussão, maio/2024, n 463.

MARICATO, Ermínia. Estatuto da Cidade Periférica. São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. Pobreza Urbana. 3ª Edição, São Paulo, EDUSP, 2013.

SANTOS, Milton. Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo, editora Hucitec, 1997.