Niterói, Universidade Federal Fluminense
ISSN 15177793 / 26748126 (eletrônico)
GEOgraphia, vol: 28, n. 61, 2026
DOI: 10.22409/GEOgraphia2026.v28i60.a73185

QUANDO O TERRITÓRIO ENTRA NO ORÇAMENTO: A REGIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM SÃO LUÍS (MA)

Eduardo Celestino Cordeiro[1]
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
Caxias, MA, Brasil

Juliana Nunes Rodrigues[2]
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Niterói, RJ, Brasil

Laura Regina Carneiro[3]
Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN)
São Luís, MA, Brasil

Enviado em 13 set. 2026 | Aceito em 12 out. 2026

Resumo: A regionalização do orçamento público municipal é um desafio analítico e institucional no Brasil, marcado pela invisibilidade territorial das decisões de gasto e pela persistência de um planejamento que obscurece onde os recursos devem ser aplicados. Este artigo investiga as condições que tornaram possível a formulação de um PPA (Plano Plurianual) orientado por critérios territoriais para o ciclo 2026–2029, com base na experiência de São Luís do Maranhão. A análise vai além da descrição dos processos administrativos e do "cumprimento protocolar" para examinar as inovações políticas e as novas rotinas que modificaram o ambiente político-institucional. Os resultados sugerem que a incorporação de indicadores que identificam as áreas mais vulneráveis da cidade e de ferramentas de georreferenciamento pode tornar mais transparente a distribuição dos recursos públicos e fortalecer o controle social. Em conclusão, a experiência de São Luís demonstra que incorporar o território ao planejamento é um caminho viável para construir políticas públicas mais justas e sensíveis às desigualdades que se expressam em escala local.
Palavras-chave: regionalização orçamentária; planejamento municipal; desigualdades socioespaciais; transparência orçamentária; georreferenciamento.

WHEN TERRITORY ENTERS THE BUDGET: REGIONALIZING MUNICIPAL PLANNING IN SÃO LUÍS (MA)

Abstract: Municipal budget regionalization is an analytical and institutional challenge in Brazil, where spending decisions often lack territorial visibility. Drawing on the experience of São Luís (MA), this article examines the conditions that enabled a territorially oriented Pluriannual Plan (PPA) for 2026–2029. Rather than treating regionalization as formal compliance, the analysis focuses on political innovations and institutional routines that reshaped planning. The findings indicate that vulnerability indicators and georeferencing tools can make the spatial distribution of public resources more transparent and strengthen social oversight. The São Luís experience suggests that incorporating territory into planning is a viable way to build fairer public policies that are more responsive to inequalities at the local scale.
Keywords: budget regionalization; municipal planning; socio-spatial inequalities; budget transparency; georeferencing.

CUANDO EL TERRITORIO ENTRA EN EL PRESUPUESTO: REGIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN SÃO LUÍS (MA)

Resumen: La regionalización del presupuesto público municipal constituye un desafío analítico e institucional en Brasil, donde las decisiones de gasto suelen carecer de visibilidad territorial. A partir de la experiencia de São Luís (MA), este artículo analiza las condiciones que hicieron posible un Plan Plurianual (PPA) orientado por criterios territoriales para 2026–2029. En lugar de tratar la regionalización como mero cumplimiento formal, el análisis se centra en innovaciones políticas y rutinas institucionales que modificaron la planificación. Los resultados indican que los indicadores de vulnerabilidad y las herramientas de georreferenciación pueden hacer más transparente la distribución territorial de los recursos públicos y fortalecer el control social. La experiencia de São Luís muestra que incorporar el territorio a la planificación es una vía viable para construir políticas públicas más justas y sensibles a las desigualdades locales.
Palabras clave: regionalización presupuestaria; planificación municipal; desigualdades socioespaciales; transparencia presupuestaria; georreferenciación.

1. Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Caxias, MA, Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7540-6636. E-mail: eduardocelestinocordeiro@gmail.com.
2. Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3793-4785. E-mail: julianananunes@id.uff.br.
3. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), São Luís, MA, Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4447-9052. E-mail: lrcarneiro@gmail.com.

Este artigo está licenciado com uma licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional.

Introdução

Governar também significa decidir onde o Estado deve atuar. Por isso, a ideia de regionalizar o orçamento público parte do reconhecimento simples de que diferentes territórios apresentam necessidades e desafios distintos. Em contextos de profundas desigualdades socioespaciais, como o brasileiro, esse reconhecimento deixa de ser mera escolha administrativa e torna-se condição para que o orçamento público cumpra sua função redistributiva. No Brasil, essa exigência encontra respaldo na Constituição Federal, que determina a definição regionalizada do planejamento estatal[4], em articulação com o objetivo de redução das desigualdades[5]. A regionalização, portanto, não se limita a um mecanismo técnico, mas expressa um dever constitucional de orientar territorialmente as políticas públicas[6].

Embora a regionalização do planejamento seja uma exigência constitucional aplicável a todos os entes federativos, sua adoção ainda é limitada na escala municipal, permanecendo mais consolidada na União e nos estados. Pesa aqui uma questão de articulação político-institucional. Como a União e os estados compartilham responsabilidades com outros entes federativos, a regionalização do planejamento e do orçamento passa a ser uma necessidade para coordenar suas ações.

Nos municípios, a situação é distinta. Como não há outros entes federativos em seu interior, suas divisões territoriais (como distritos ou regiões administrativas) são criadas apenas para fins de gestão. Sem a necessidade de coordenar políticas ou prestar contas por regiões, a dimensão territorial acaba recebendo pouca atenção na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Essa lacuna amplia a margem para decisões pontuais e pressões políticas na alocação dos recursos, em vez de priorizar a redução das desigualdades socioespaciais entre os diferentes territórios do município.

Nos últimos anos, esse cenário começou a mudar. Além das experiências de orçamento participativo, novas iniciativas de transparência e de georreferenciamento passaram a tornar mais visível onde os recursos públicos são aplicados. Ferramentas como o *Cuidando do Meu Bairro*, em São Paulo, e estudos que relacionam a execução do orçamento às desigualdades sociais, como a experiência desenvolvida em Niterói, fortaleceram o debate sobre a importância de incorporar o território ao planejamento público. Ao mesmo tempo, iniciativas como a regionalização do Plano Plurianual (PPA) em São Paulo mostram que começa a se consolidar uma nova forma de planejar, baseada em informações sobre as diferentes realidades dos territórios.

É nesse contexto que o artigo analisa a regionalização do orçamento público em escala municipal, com base na experiência de São Luís (MA). Mais do que descrever um processo administrativo, o objetivo é compreender como e por que a regionalização se tornou possível entre 2014 e 2025, e o que essa trajetória revela sobre a relação entre Estado, território e desigualdade na

[4] Brasil (1988, art. 165, § 1º).
[5] Brasil (1988, art. 3º).
[6] O emprego da expressão "regionalização orçamentária" na escala intramunicipal requer uma precisão conceitual. A noção de região comporta diferentes significados, entre eles o político-administrativo (GOMES, 2000, p. 53-54), e pode remeter tanto a uma realidade preexistente quanto a um recorte construído segundo critérios de investigação (LENCIONI, 1999, p. 200-201). As possibilidades de regionalização, por sua vez, abrangem desde a classificação instrumental de áreas até a expressão de processos mais simbólicos e culturais de pertencimento regional (HAESBAERT, 2010, p. 120-121). Neste artigo, a expressão é adotada em seu sentido político-institucional e refere-se à incorporação de recortes territoriais à formulação de políticas públicas, à definição de prioridades, à distribuição e ao acompanhamento dos recursos orçamentários. Esse uso não se confunde com o zoneamento urbanístico, tampouco pressupõe que as unidades municipais de planejamento constituam regiões em outras acepções teóricas da Geografia. A análise concentra-se, assim, no modo como essas unidades são utilizadas para orientar as decisões de planejamento e de alocação orçamentária, mais do que nos critérios de sua delimitação.

escala intraurbana. Parte-se da hipótese de que a regionalização municipal não é um problema técnico, e sim uma disputa política sobre a capacidade do Estado de redistribuir poder e recursos — disputa que se materializa na forma como o planejamento reconhece (ou oculta) as diferenças socioespaciais e orienta a distribuição territorial do dinheiro público.

Para responder a essas questões, o artigo combina a observação do processo de gestão pública com uma análise acadêmica crítica. Parte do estudo baseia-se no acompanhamento direto da formulação promovida pela gestão municipal de São Luís, o que permitiu analisar de perto a construção da proposta de regionalização, seus avanços e os desafios técnicos, políticos e institucionais enfrentados ao longo do processo. Essa perspectiva é complementada por uma análise externa, voltada a situar a experiência em um debate mais amplo sobre planejamento territorial, discutindo seus alcances, limites e possibilidades de replicação.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em duas seções. A primeira discute os fundamentos da regionalização orçamentária e as razões que explicam a persistência de uma lógica pouco sensível ao território no planejamento municipal. A segunda reconstrói a trajetória da regionalização em São Luís entre 2014 e 2025 e apresenta a metodologia que orientou a elaboração do PPA 2026–2029, estruturada em três pilares: viabilidade institucional e cooperação estratégica, engajamento técnico e fornecimento de subsídios; e arquitetura metodológica e inovação instrumental.

2. O território no planejamento municipal: por que ele ainda é pouco considerado?

A regionalização do orçamento público municipal no Brasil apresenta um paradoxo: embora exista um arcabouço legal que determina a territorialização do planejamento, a prática administrativa permanece refratária a essa diretriz. Como observa Wissenbach (2019a), tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelecem a redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental e impõem a regionalização orçamentária como instrumento para alcançá-lo. Ainda assim, na escala intramunicipal prevalece uma invisibilidade dos territórios que dificulta identificar onde os recursos são efetivamente aplicados e, portanto, enfrentar as injustiças socioespaciais.

Essa invisibilidade resulta, em grande medida, da própria complexidade do ciclo orçamentário. O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) organizam-se por secretarias (Saúde, Educação, etc.) e funções (Educação, Saúde, Infraestrutura, etc.), mas raramente por localização geográfica (bairro, distrito, região, etc.). O resultado é um orçamento pouco vinculado ao território: uma peça técnica que define o *que* será gasto e *quem* gastará, mas não diz *onde* o recurso será aplicado.

Do ponto de vista técnico, a estrutura da gestão financeira pública brasileira contribui para a pouca visibilidade da distribuição territorial dos gastos. As classificações institucional e funcional da despesa permitem identificar os órgãos responsáveis pelos recursos e as áreas de atuação do poder público, mas não necessariamente mostram onde esses recursos são aplicados[7]. Essa dificuldade é agravada pela falta de integração entre os sistemas que registram a execução financeira e os que acompanham a realização das obras e a prestação dos serviços (WISSENBACH, 2019a, p. 65–67). Em outras palavras, as informações sobre quanto foi gasto nem sempre estão vinculadas às

[7] A Lei Federal nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos públicos. A classificação funcional da despesa é disciplinada pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999), aplicável aos entes federativos.

informações sobre o que foi efetivamente realizado e em quais localidades. Essa dissociação dificulta avaliar como o gasto público atende às necessidades dos diferentes territórios.

Mas essas barreiras não são intransponíveis. Wissenbach (2021, pp. 68-69; 93-94) demonstra que a informação territorial existe e pode ser sistematizada por meio do cruzamento de bases físicas e financeiras. Isso enfraquece o argumento de que a opacidade territorial é produto de limites técnicos e mostra que sua persistência envolve também escolhas político-institucionais sobre a forma como as informações são produzidas, organizadas e integradas.

A falta de transparência sobre a distribuição territorial dos recursos amplia a margem de decisão do poder público. Sem compromissos territoriais definidos, a gestão dispõe de maior liberdade para decidir onde concentrar os investimentos ao longo da execução orçamentária[8].

A resistência à regionalização também está associada a uma cultura administrativa que tende a tratar o município como um território homogêneo. Essa percepção, mais frequente em cidades de menor porte demográfico, favorece o uso de dados agregados e dificulta a identificação das desigualdades entre diferentes áreas da cidade. Como consequência, o planejamento tende a reproduzir uma distribuição dos investimentos pouco sensível às diferenças intraurbanas, dificultando a incorporação da dimensão territorial na definição das prioridades públicas.

Nesse contexto, a inércia é funcional a uma estratégia de poder. Sob o pretexto de evitar o "engessamento" da gestão e garantir "flexibilidade gerencial", preserva-se uma estrutura orçamentária opaca que, embora cumpra, na melhor das hipóteses, a regionalização de forma protocolar no PPA[9], esvazia seu potencial redistributivo na execução efetiva da despesa, mantendo o que se identifica como uma liberdade de decisão politicamente conveniente para os governos (WISSENBACH, 2021) .

Essa lógica começou a ser desafiada a partir da década de 1990, com a expansão de mecanismos institucionais de participação social, entre eles os Orçamentos Participativos. Como destaca Milani (2008), a participação social tornou-se um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática e de formulação de políticas públicas locais. Segundo Gohn (2011), esse período marcou a emergência de um novo associativismo no país, caracterizado pela institucionalização das demandas populares.

No entanto, embora tenham fortalecido a participação social, essas experiências permaneceram, em muitos casos, pouco articuladas ao funcionamento da gestão orçamentária. A participação concentrava-se na definição das prioridades, mas essas escolhas nem sempre se refletiam na execução das obras e dos gastos públicos (MARIN; ALMEIDA, 2023). O caso de Niterói ilustra esse limite: embora as demandas populares tenham sido associadas a ações do PPA 2022–2025, não houve detalhamento de sua repercussão na distribuição dos recursos, nem de uma espacialização que permitisse identificar os territórios beneficiados (SILVA, 2025). Assim, consolidou-se uma regionalização das demandas da população, sem que essa lógica fosse incorporada de forma consistente à gestão do orçamento.

[8] Para uma análise da discricionariedade na execução orçamentária em âmbito federal, ver Pereira e Mueller (2002), que demonstram como o Executivo utiliza a execução das emendas orçamentárias como instrumento de negociação política com o Legislativo. Em outra escala de análise, Peres (2024) mostra que a governança orçamentária municipal também preserva margens importantes de discricionariedade durante a execução, quando ocorre uma nova rodada de negociação pela liberação dos recursos e pela definição das prioridades da programação.

[9] O cumprimento protocolar refere-se à prática de incluir a dimensão regional apenas nas diretrizes gerais do PPA, muitas vezes por meio de macrorregiões administrativas amplas (como grandes "zonas" cardeais que agrupam bairros nobres e periféricos na mesma unidade de planejamento) ou anexos de metas físicas não vinculantes para satisfazer a exigência do Estatuto da Cidade. Contudo, essa regionalização raramente é transposta para a LOA, permitindo que a despesa seja realizada sem corresponder ao planejamento geográfico original e mascarando a desigualdade intraurbana.

2.1. O Rompimento da "Caixa Preta": inovações de controle social e a experiência de São Paulo

Nos últimos anos, a dimensão territorial passou a receber maior atenção nas políticas públicas brasileiras. Como destacam Marin e Almeida (2023), a crescente preocupação com as desigualdades entre os diferentes territórios tem impulsionado mudanças na legislação e nos instrumentos de planejamento, fortalecendo iniciativas voltadas à regionalização das políticas públicas.

Essa mudança começa a ser sentida no surgimento de novas possibilidades de controle social. Iniciativas como o *Indicador de Regionalização do Orçamento* (WISSENBACH, 2019b) rompem com a invisibilidade absoluta ao permitirem a mensuração objetiva do esforço distributivo da gestão. Ainda que os percentuais de regionalização permaneçam baixos em uma metrópole como São Paulo, a simples existência de metodologias de monitoramento territorial sinaliza que a "invisibilidade" técnica está deixando de ser uma barreira intransponível para se tornar uma escolha política cada vez mais acessível aos órgãos de controle e para a sociedade civil.

Nesse movimento de avanços, destacam-se as iniciativas de inovação digital e transparência surgidas a partir de meados da década de 2010. O projeto "Cuidando do Meu Bairro"[10], implementado em São Paulo em 2015, foi pioneiro ao mapear a despesa pública em uma plataforma aberta, convertendo a abstração contábil em informação localizada e mais acessível ao cidadão. A busca por regionalização também se disseminou: Fortaleza incorporou recortes territoriais em seus PPAs recentes, enquanto Niterói progride na territorialização dos processos participativos.

No caso de Niterói, a experiência avança para além da participação. O projeto "Análise Territorial do Orçamento Público de Niterói sob a Perspectiva de Gênero e de Raça", conduzido pelo Centro de Desigualdades Globais da Universidade Federal Fluminense (UFF), ilustra esse movimento (RODRIGUES, 2025). O estudo não se limitou a checar as contas, mas produziu um diagnóstico inédito ao cruzar a execução orçamentária com marcadores de raça e gênero e mapear os gastos públicos das políticas selecionadas[11].

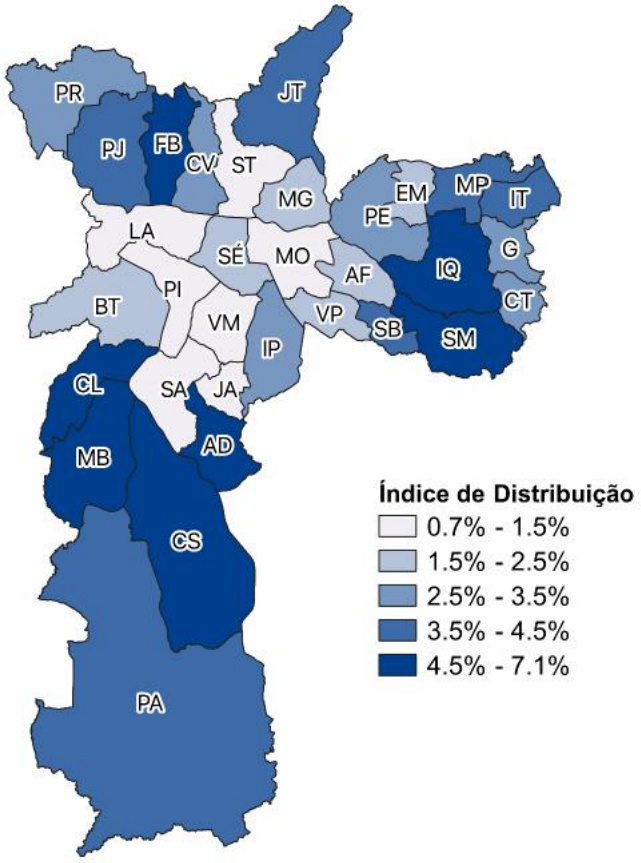
Nesse contexto de mudança, a experiência de São Paulo na elaboração do PPA 2022-2025 tornou-se uma referência ao incorporar a regionalização das despesas como um princípio central do planejamento orçamentário.

Apoiado pela Fundação Tide Setubal, o processo não apenas desenvolveu metodologias para mapear desigualdades, mas também incorporou a "lente territorial" à máquina pública por meio de marcadores orçamentários específicos. Essa mudança foi incorporada ao PPA por meio da criação de um Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP). Em vez de distribuir os recursos apenas com base no tamanho da população de cada região, o índice também considera fatores como vulnerabilidade social e carências de infraestrutura urbana. Essa metodologia permite direcionar mais investimentos para os territórios com maiores necessidades (MARIN; ALMEIDA, 2023). O resultado é o mapa-síntese apresentado na Figura 1, que identifica as áreas prioritárias para investimento e torna visíveis desigualdades que permaneciam ocultas quando o município era analisado apenas por indicadores gerais.

[10] A iniciativa foi desenvolvida pelo Co:Laboratório de Desenvolvimento e Participação (Colab) da Universidade de São Paulo (USP) em parceria com a Prefeitura de São Paulo. Para mais detalhes ver: https://colab.each.usp.br/blog/tag/cuidando-do-meu-bairro/ e a https://cuidando.vc/2020/.

[11] Para mais detalhes sobre a metodologia e os resultados do projeto, acesse: https://orcanituff.com/.

Figura 1 - Distribuição Regional do Orçamento pelo IDRGP, por subprefeitura (PPA 2022–2025)



Fonte: SÃO PAULO (2021). Nota: Segundo Marin e Almeida (2023), as siglas no mapa significam: PR — Perus; PJ — Pirituba; FB — Freguesia/Brasilândia; CV — Casa Verde/Cachoeirinha; ST — Santana/Tucuruvi; JT — Jaçanã/Tremembé; MG — Vila Maria/Vila Guilherme; LA — Lapa; SE — Sé; MO — Mooca; VP — Vila Prudente; AF — Aricanduva/Formosa; PE — Penha; EM — Ermelino Matarazzo; SB — Sapopemba; IQ — Itaquera; MP — São Miguel; SM — São Mateus; CT — Cidade Tiradentes; G — Guaianases; IT — Itaim Paulista; BT — Butantã; PI — Pinheiros; VM — Vila Mariana; IP — Ipiranga; CL — Campo Limpo; SA — Santo Amaro; JA — Jabaquara; AD — Cidade Ademar; MB — M'Boi Mirim; CS — Capela do Socorro; PA — Parelheiros.

3. A trajetória da regionalização em São Luís

3.1. A trajetória da regionalização entre 2014 e 2025: avanços e desafios

3.1.1 PPA 2014-2017: um primeiro passo, ainda que pequeno.

Em 2014, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN) de São Luís incorporou indicadores com informações territoriais para subsidiar a primeira revisão do PPA 2014–2017. A iniciativa partiu da própria equipe técnica da Secretaria, e não de uma determinação da alta gestão. O objetivo era incorporar a dimensão territorial às análises, substituindo a leitura baseada apenas em dados agregados municipais por informações capazes de revelar as diferenças entre seus diversos territórios.

Essa lacuna encontrava respaldo na própria arquitetura jurídica do município. Enquanto o Plano Diretor de 2006 previa a integração entre o planejamento territorial e o orçamento, a Lei Orgânica determinava que o PPA fosse estruturado de forma "setorizada", em contraste com a regionalização prevista na Constituição Federal[12]. Essa divergência normativa permitiu que a invisibilidade do território se mantivesse sem afrontar formalmente a legislação municipal. Como resultado, a iniciativa técnica de 2014 permaneceu isolada, sem o apoio institucional necessário para transformar a regionalização em uma diretriz efetiva do planejamento e da execução orçamentária.

Contudo, a persistência desse modelo burocrático não afastava as obrigações previstas na legislação de São Luís. Tanto a Lei Orgânica[13], ao eleger a redução das desigualdades como vetor fundamental de atuação municipal, quanto o Plano Diretor[14], ao instituir a Gestão Orçamentária Participativa, pressupunham a espacialização do gasto. A regionalização — isto é, a definição de onde as ações e os investimentos públicos devem ser realizados dentro do município — deixava de ser apenas uma exigência técnica e passava a ser uma condição para tornar reais esses objetivos. Afinal, é inviável enfrentar desigualdades territoriais ou envolver a população na destinação de recursos sem reconhecer as especificidades locais e sem explicitar a geografia da despesa pública.

Nesse cenário de ambivalência normativa, a atuação técnica buscou brechas para a inovação. A introdução de indicadores georreferenciados para a revisão do PPA 2014–2017 pode ser considerada o primeiro ensaio de regionalização orçamentária de São Luís. Foram utilizados como insumo dados censitários de 2010, agrupados no mapa a partir de uma proposta de delimitação de bairros elaborada pelo Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID)[15].

Apesar do esforço, a eficácia dessa medida mostrou-se limitada. Os poucos indicadores georreferenciados utilizados apresentavam baixa correlação com as ações-fim do PPA, devido à escassez de dados primários para comparação e à periodicidade decenal do Censo. Naquele momento, a Prefeitura de São Luís não possuía sistemas ou processos capazes de gerar e organizar, de forma territorializada, as informações produzidas pelas secretarias finalísticas. Essa escassez impedia a correlação entre o planejamento e a realidade. Sem dados próprios que evidenciassem, por exemplo, a pavimentação de X ruas no bairro Y, a gestão não conseguia monitorar se o orçamento estava, de fato, reduzindo desigualdades naquele território específico.

Posteriormente, os indicadores selecionados para a avaliação dos programas foram incorporados a um Sistema de Informações Geográficas, o "Sig PPA", utilizado tanto para a divulgação dos resultados do PPA vigente quanto para subsidiar o diagnóstico do ciclo seguinte (2018-2021). Ainda assim, as limitações estruturais já mencionadas continuaram a afetar o uso e o alcance dessas ferramentas.

[12] Trata-se do conflito normativo entre as seguintes diretrizes: o art. 109, inciso VI, do Plano Diretor de São Luís (SÃO LUÍS, 2006); o art. 118, § 1º, da Lei Orgânica Municipal (SÃO LUÍS, 2024); e a exigência de regionalização contida no art. 165, § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).
[13] São Luís (2024, art. 4º).
[14] São Luís (2006, art. 115, inciso XII).
[15] A adoção dessa base decorre da ausência de legislação que defina os limites dos bairros de São Luís. Como essa omissão persiste até hoje, o município segue sem dados censitários oficiais desagregados por bairro, já que o IBGE depende desses limites legais para divulgar estatísticas nesse recorte territorial.

A experiência revelou que o obstáculo central não se restringia à base de dados; residia na própria arquitetura do PPA: construído sob um formato que permitia apenas a avaliação retrospectiva (um processo *ex-post*, que ocorre sobre o fato consumado), o instrumento inviabilizava o monitoramento contínuo da execução. Na prática, essa barreira impedia a reorientação de programas e políticas ainda em curso.

3.1.2 PPA 2022–2025: um passo à frente, mas nem tanto.

A identificação dessas limitações — o caráter exclusivamente retrospectivo do monitoramento e a ausência de bases de dados próprias — estimulou a adoção de uma nova metodologia para a elaboração do PPA 2022–2025. A primeira iniciativa consistiu em enfrentar a barreira estrutural que inviabilizava o acompanhamento contínuo das metas físicas, isto é, dos bens e serviços efetivamente entregues à sociedade. Para viabilizar essa mudança, incorporou-se a metodologia do Mapa de Processos e Resultados (MaPR)[16], seguida do desenvolvimento de um sistema digital concebido para estruturar, monitorar e avaliar o ciclo 2022-2025. Além disso, essa reformulação metodológica foi acompanhada da definição prévia de uma organização territorial capaz de integrar a dimensão espacial ao planejamento desde a fase de concepção das políticas públicas.

Para colocar esse novo modelo em funcionamento, foi desenvolvido o Sistema de Monitoramento de Metas do PPA (SIMPPA). Mais do que registrar números, a ferramenta foi criada para acompanhar a execução dos programas sob duas perspectivas complementares. A primeira reunia informações quantitativas, como o cumprimento das metas e dos indicadores. A segunda incorporava uma dimensão qualitativa, na qual os gestores registravam as principais dificuldades encontradas, os avanços alcançados, os desafios remanescentes e uma descrição das entregas consideradas mais relevantes por cada secretaria. Sempre que possível, essas entregas eram acompanhadas da indicação de sua localização no território do município.

Em relação à regionalização do planejamento, porém, os avanços foram mais limitados. Na elaboração do PPA 2022–2025, a principal medida adotada para estimular as secretarias a incorporar a dimensão territorial em seus programas e metas foi a inclusão de um campo específico para indicar a abrangência geográfica de cada programa.

Nas planilhas de "Desenho de Programa", o campo "Abrangência Geográfica/Espacial" deveria capturar a dimensão territorial da política planejada. O formulário orientava a "Listar a UNIDADE DE PLANEJAMENTO (UP) que será atendida pelo Programa". As UPs eram a matriz regional de referência utilizada pela Prefeitura para fins de planejamento, não um quadro obrigatório para a disposição espacial das políticas municipais. Entretanto, a manutenção de categorias genéricas como "TODO MUNICÍPIO" ou "NÃO SE APLICA" nas planilhas permitiu que as secretarias evitassem a definição de recortes territoriais mesmo em situações passíveis de regionalização — o que, de fato, ocorreu. Tais opções atuaram como um mecanismo de flexibilização que preservou a lógica de planejamento pouco sensível ao território.

[16] O Mapa MaPR tem como premissa básica a estruturação de insumos, ações, produtos, resultados e impactos de forma visual e clara, permitindo um rápido desenho da política pública em formato de um Programa. Ao apresentar esquematicamente o programa nesses 5 (cinco) componentes, o MaPR evidencia a lógica processual, o contexto operacional do programa e as condições para obtenção dos resultados e, principalmente, facilita a criação de indicadores para cada nível preenchido. Sendo assim, é possível ter a visão global do programa e garantir um monitoramento e uma avaliação eficientes e eficazes.

Além do mais, a pouca informação territorial gerada internamente não consta na versão pública da Lei nº 6.947/2021, instituidora do PPA 2022–2025. A análise dos anexos legais revela a omissão do campo "Abrangência Geográfica". Na prática, essa informação acabou não sendo incorporada à estrutura do PPA. A versão final da lei apresenta apenas os códigos e as descrições das ações, sem um campo específico para indicar onde elas serão executadas. Mesmo em casos em que o território é parte da própria ação — como a implantação do sistema de esgotamento sanitário da Bacia do Bacanga ou a execução de fossas sépticas na Vila Ariri —, essa informação permanece apenas no texto descritivo. Como não há uma classificação territorial padronizada, torna-se difícil acompanhar a distribuição dos investimentos entre os diferentes territórios do município.

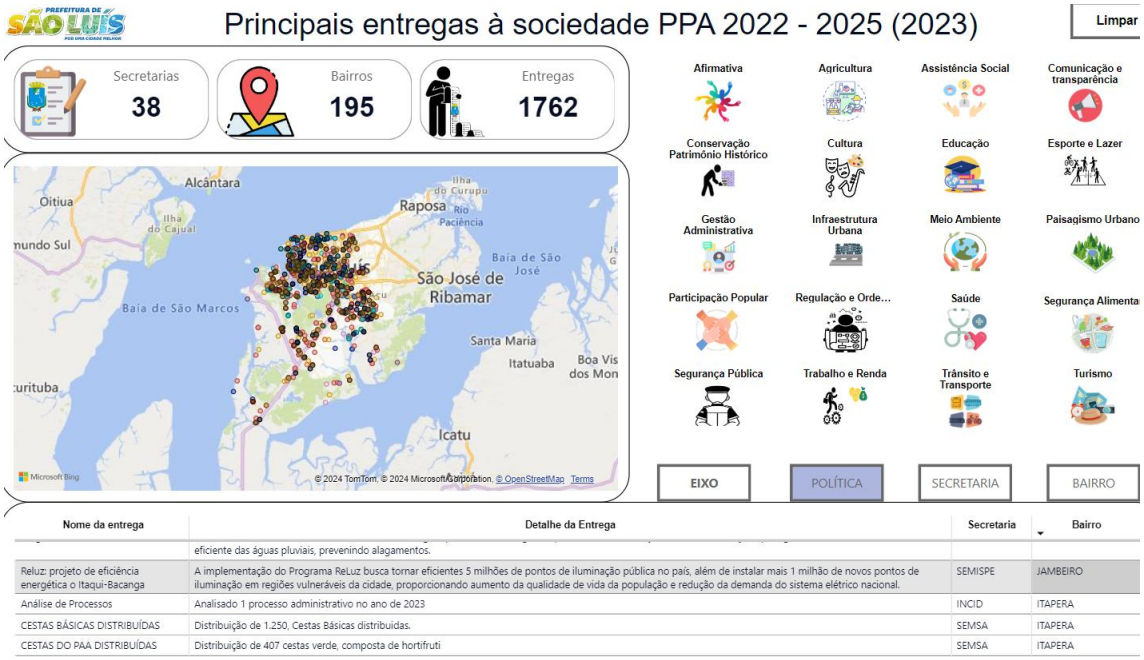
Também é importante registrar que, no processo de desenho dos programas, o PPA 2022–2025 incorporou o conceito de prosperidade da ONU-Habitat. Suas dimensões foram adaptadas à realidade municipal por meio de cinco eixos estruturantes — Cidade Saudável, Cidade Humana, Cidade Empreendedora, Cidade Sustentável e Cidade Legal — associados à promoção da prosperidade e à redução das desigualdades (SÃO LUÍS, 2021). Embora esse referencial não tenha sido adotado, naquele momento, com o propósito de regionalizar o planejamento, suas implicações convergem com essa perspectiva. Se a prosperidade pressupõe o enfrentamento das desigualdades, e estas também se manifestam territorialmente, a regionalização constitui uma estratégia pertinente para incorporá-las ao planejamento.

As mudanças introduzidas no PPA 2022–2025 fortaleceram o acompanhamento da execução dos programas. Com a adoção do MaPR e, posteriormente, do Sistema de Monitoramento de Metas do PPA (SIMPPA), passou a ser possível acompanhar, a cada quatro meses, o cumprimento das metas e os resultados das políticas públicas.

Esse avanço, contudo, não foi acompanhado por uma incorporação efetiva da dimensão territorial ao planejamento. Ao elaborar seus programas e ações, a maioria das secretarias continuou classificando a abrangência geográfica das políticas como sendo "todo o município" ou simplesmente "não se aplica". Na prática, a lógica dos ciclos anteriores foi mantida e as diferenças entre os diversos territórios da cidade permaneceram pouco visíveis no planejamento.

Apesar dessas limitações, o PPA 2022–2025 trouxe uma inovação importante: a criação do Mapa de Entregas. Inspirado na experiência do projeto *Cuidando do Meu Bairro*, o instrumento foi desenvolvido para registrar a localização das principais intervenções realizadas pelo município, sempre que as secretarias informassem esses dados. Com isso, tornou-se possível visualizar a distribuição territorial das principais entregas da administração municipal, oferecendo um primeiro retrato de como as políticas públicas estavam sendo implementadas nas diferentes regiões da cidade (Figura 2).

Figura 2 - Painel de Monitoramento e Avaliação: Distribuição Espacial das Principais Entregas à Sociedade (PPA 2022-2025/Exercício 2023)



Nome da entrega	Detalhe da Entrega	Secretaria	Bairro
	eficiente das águas pluviais, prevenindo alagamentos.		
Reluz: projeto de eficiência energética o Itaqui-Bacanga	A implementação do Programa ReLuz busca tornar eficientes 5 milhões de pontos de iluminação pública no país, além de instalar mais 1 milhão de novos pontos de iluminação em regiões vulneráveis da cidade, proporcionando aumento da qualidade de vida da população e redução da demanda do sistema elétrico nacional.	SEMISPE	JAMBEIRO
Análise de Processos	Analisado 1 processo administrativo no ano de 2023.	INCID	ITAPERA
CESTAS BÁSICAS DISTRIBUÍDAS	Distribuição de 1.250, Cestas Básicas distribuidas.	SEMSA	ITAPERA
CESTAS DO PAA DISTRIBUÍDAS	Distribuição de 407 cestas verde, composta de hortifruti	SEMSA	ITAPERA

Fonte: Painel Qlik PPA (SEPLAN/São Luís, 2024). Captura de tela realizada pelos autores.

Embora o Mapa de Entregas não constitua um inventário exaustivo da atuação municipal, sua disponibilização pública em formato de painel interativo permitiu visualizar a distribuição espacial de ações governamentais e, com isso, identificar padrões de concentração e lacunas de cobertura. Ao vincular cada entrega a um setor temático — Educação, Saúde, Esporte e Lazer, Infraestrutura Urbana, entre outros — e a uma localização geográfica dentro dos bairros da capital, a ferramenta passou a possibilitar análises mais qualificadas sobre a capilaridade das políticas públicas, o que permitiu avaliar em que medida elas respondem às necessidades territoriais.

3.2. A consolidação da regionalização: a experiência do PPA 2026–2029[17]

A experiência de monitoramento das entregas no ciclo anterior mostrou que tornar visível onde as políticas públicas eram executadas representava um avanço importante, mas ainda insuficiente. Para que a regionalização orientasse efetivamente a distribuição dos investimentos, era preciso incorporar a dimensão territorial desde a elaboração das políticas, e não apenas durante o

[17] Foge ao escopo deste artigo a reprodução integral dos dispositivos operacionais do PPA 2026–2029. A metodologia completa — com a definição e cálculo do IPI, critérios de etiquetagem orçamentária, organização das UPs e mecanismos de monitoramento físico e financeiro — está detalhada na documentação técnica que acompanha o Projeto de Lei do PPA 2026–2029 (SÃO LUÍS, 2025b).

acompanhamento de sua execução. Esse diagnóstico orientou a elaboração do PPA 2026–2029, que passou a tratar a regionalização como um elemento central do planejamento. Para isso, foi desenvolvida uma nova metodologia, estruturada em três pilares, apresentados a seguir.

3.2.1 Pilar 1: Viabilidade Institucional e Cooperação Estratégica

O primeiro pilar, de natureza política e institucional, consolidou-se com a parceria entre a Prefeitura e a Fundação Tide Setubal. O reconhecimento nacional da instituição conferiu legitimidade adicional ao processo, ampliou sua capacidade de mobilização interna e elevou a regionalização à agenda estratégica da gestão. O engajamento direto do Prefeito e dos secretários municipais reduziu barreiras organizacionais que, em ciclos anteriores, haviam limitado iniciativas semelhantes, criando condições institucionais mais favoráveis à implementação da reforma[18].

3.2.2 Pilar 2: Estratégia de Engajamento e Fornecimento de Subsídios

O segundo pilar consistiu em uma estratégia de engajamento técnico direto e no fornecimento de subsídios aos órgãos e secretarias. Diferente de ciclos anteriores, em que a regionalização orçamentária era suscitada apenas como um campo na planilha de desenho dos programas e ações com base na metodologia MaPR, a SEPLAN promoveu uma atuação de "corpo a corpo" com as secretarias-chave, por meio de cursos[19], oficinas e reuniões de alinhamento.

Essa aproximação apoiou-se em uma base estruturada de informações organizada em quatro dimensões: 1) Político-Diretiva: alinhamento das propostas às metas do Plano de Governo e aos compromissos de campanha. 2) Normativa: aderência aos marcos legais e aos planos setoriais que orientam a territorialização das políticas públicas, especialmente o Plano Diretor. 3) Técnico-Analítica: oferta de diagnósticos produzidos pelo IPI, pelo painel "São Luís em Dados" (atualizado com o Censo 2022)[20] e pelo histórico do Mapa de Entregas. 4) Participativa: incorporação e territorialização das demandas registradas na consulta pública "Participa São Luís"[21] — aprimorada para identificar o dado territorial do informante, com o seu bairro de residência — e das prioridades levantadas nas Pré-Conferências[22] realizadas de forma regionalizada, bem como em atenção às deliberações da Conferência da Cidade.

---

[18] Além da regionalização orçamentária, o acordo também incluiu o desenvolvimento de um PPA sensível às agendas de públicos transversais, de modo a integrar marcadores de raça, gênero e ciclos de vida ao planejamento. O lançamento oficial da parceria contou com a presença da alta gestão municipal e recebeu ampla divulgação. Ver divulgação institucional da Fundação Tide Setubal (2025).

[19] Entre as ações de formação, destacou-se um curso de 60 horas voltado a secretarias estratégicas, no qual foram trabalhados os fundamentos da metodologia de regionalização, o uso de geoprocessamento para subsidiar decisões, oficinas de desenho de políticas territorializadas e a definição de públicos transversais. Essa capacitação buscou alinhar conceitos, práticas e instrumentos necessários para incorporar a dimensão territorial ao planejamento municipal.

[20] Elaborado pelo INCID a partir dos dados dos Censos de 2010 e 2022, agregados por bairros e por UPs, o painel apresenta estimativas produzidas mediante a compatibilização de diferentes bases territoriais (INCID, 2025).

[21] O "Participa São Luís" consistiu em uma consulta pública *online* realizada entre março e junho de 2025 para subsidiar a elaboração do PPA 2026–2029. Coordenada pela Secretaria Municipal de Governança Solidária e Orçamento Participativo (Semgop), a iniciativa permitiu o mapeamento das demandas locais e a definição de prioridades diretamente pela população. A consulta está disponível em: https://participa.saoluis.ma.gov.br/

[22] As Pré-Conferências e a 6ª Conferência da Cidade, realizadas em 2025, aproximaram as discussões de políticas urbanas da elaboração do PPA, em consonância com o Estatuto da Cidade. Coordenadas pela Seplan e pelo Conselho da Cidade, as atividades ocorreram em cinco regiões estratégicas — Itaqui-Bacanga, Zona Rural, Cidade Operária/Tibiri, Centro/Coroadinho e Calhau/Cohama — e representaram uma articulação inédita no município entre o planejamento urbano participativo e a construção da peça orçamentária.

Ao longo desse processo de engajamento e de oferta de subsídios, os debates foram além do simples esclarecimento de dúvidas e consolidaram um ambiente de troca que permitiu o aperfeiçoamento da metodologia proposta.

Entre os principais aperfeiçoamentos promovidos ao longo desse processo, destacam-se a revisão dos indicadores do IPI e a ampliação do sistema de etiquetagem para o monitoramento das diretrizes do Plano Diretor. Mais do que mudanças técnicas, essas iniciativas contribuíram para consolidar uma nova forma de compreender o planejamento territorial no âmbito da administração municipal. O corpo técnico passou a reconhecer que a precisão territorial é um recurso estratégico, capaz de fortalecer a eficiência da gestão e a viabilidade política das ações públicas. Com isso, ampliou-se a capacidade de orientar a distribuição espacial das intervenções de maneira mais afinada com os objetivos do planejamento.

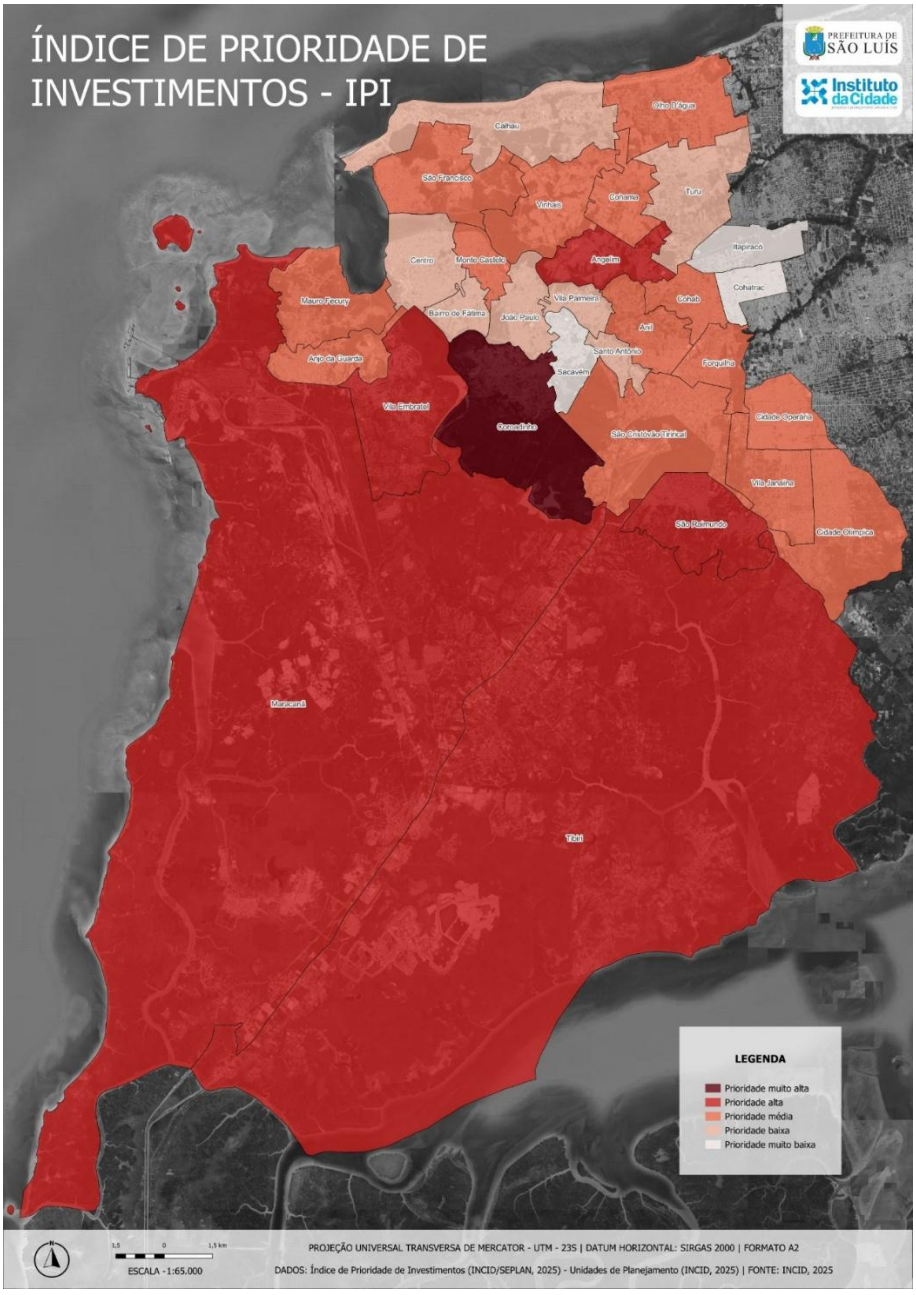
3.2.3 Pilar 3: Arquitetura Metodológica e Inovação Instrumental

O terceiro pilar consistiu na construção de uma arquitetura metodológica para ser capaz de conciliar definição territorial do planejamento com algum grau de flexibilidade na execução orçamentária. A inovação instrumental organizou-se em três eixos complementares: mapa do Índice de Prioridade de Investimentos (IPI); a distinção entre Território Nomeado e Território Conceitual; e Institucionalização da Etiquetagem Orçamentária. Enquanto o IPI ajuda a identificar os territórios que mais precisam de investimentos, a nova organização territorial e a etiquetagem orçamentária permitem definir prioridades espaciais e públicos transversais de forma mais clara, sem reduzir a flexibilidade necessária para a execução do orçamento.

3.2.3.1 O IPI como Métrica Indutora: do referencial paulistano à adaptação local

O IPI é o núcleo técnico dessa etapa e baseia a regionalização do planejamento plurianual da Prefeitura de São Luís. Desenvolvido pelo INCID, com apoio da secretaria de planejamento e suporte da Fundação Tide Setubal na adaptação do IDRGP de São Paulo, o índice foi ajustado às condições locais tomando as 30 unidades de planejamento como referência territorial. Ele orienta o destino de recursos a partir de dados de vulnerabilidade socioeconômica, infraestrutura, saúde e educação, conforme ilustrado no mapa da Figura 3.

Figura 3 - Mapa Síntese do Índice de Prioridade de Investimentos (IPI) de São Luís por UP — Exercício 2025



Fonte: São Luís (2025a).

A estrutura do índice fundamenta-se na integração de quatro dimensões: Socioeconômica, Saúde, Educação e Infraestrutura Básica. A primeira reúne dados de renda e vulnerabilidade; a segunda, indicadores de mortalidade e cobertura assistencial; a terceira, taxas de rendimento escolar e acesso ao ensino; e a quarta, condições de saneamento e iluminação pública. O cálculo final utiliza o método *Analytic Hierarchy Process* (AHP), que atribui pesos diferenciados às variáveis para compor a nota de vulnerabilidade — base para classificar as regiões nas faixas de prioridade “muito baixa”, “baixa”, “média”, “alta” e “muito alta”.

O processamento desses dados ocorre sobre as 30 UPs, que funcionam como o recorte territorial básico para a gestão orçamentária. Essas unidades derivam do agrupamento de setores censitários do IBGE e são compatíveis com as divisões administrativas de órgãos setoriais, como os distritos sanitários. A ideia é que tal organização permita converter o diagnóstico estatístico em metas georreferenciadas.

O IPI, portanto, não opera apenas como ferramenta analítica para a leitura da desigualdade socioespacial, mas também como dispositivo de indução da alocação orçamentária. Sua função não se restringe à produção de diagnósticos territoriais, e sim à orientação explícita da definição dos territórios-alvo das ações orçamentárias regionalizáveis, introduzindo critérios objetivos de priorização no processo decisório.

3.2.3.2 A Nova Gramática Territorial: Território Nomeado e Território Conceitual

A metodologia de regionalização do PPA foi desenvolvida para enfrentar um desafio recorrente do planejamento público: definir prioridades para os diferentes territórios sem comprometer a flexibilidade necessária durante a execução das políticas. Para isso, foram criadas duas categorias — Território Nomeado e Território Conceitual. Elas permitem indicar, de forma mais clara, quais territórios devem orientar o planejamento, a execução e o acompanhamento das políticas públicas cujas ações dependem de uma referência espacial.

Essa distinção dialoga com a tipologia proposta por Wissenbach (2019a), que define como "regionalizáveis" as despesas cuja execução pressupõe uma vinculação territorial, pois só podem ser realizadas em um lugar específico — como "reforma de escolas" ou "construção de Unidades Básicas de Saúde". São, portanto, despesas "claramente de caráter territorial" (WISSENBACH, 2019a, p. 55). Em contraste, o autor classifica como "não regionalizáveis" aquelas despesas que não se associam a um recorte espacial definido, por se referirem a atividades que atendem a todo o município, tais como administração geral, capacitações amplas e campanhas institucionais.

Os conceitos de políticas "regionalizáveis" e "não regionalizáveis" — originalmente aplicados por Wissenbach à análise dos gastos, e não ao desenho das políticas — foram adaptados para orientar a elaboração dos programas e ações. A partir dessa releitura, os órgãos foram instigados a identificar quais políticas a serem incluídas no plano poderiam ou não ser espacializadas na escala intramunicipal. Para as regionalizáveis, avançou-se na definição dos seus territórios-alvo, que correspondem aos espaços geográficos onde a política precisa incidir para produzir efeitos concretos.

Diferente do público-alvo, que foca no "quem", o conceito de território-alvo se refere ao "onde" para permitir que o planejamento capture nuances geográficas que determinam o sucesso ou o fracasso de uma política pública de acordo com a sua localização. Não se trata necessariamente do local onde vive o público beneficiário, e sim do lugar onde a intervenção deve ocorrer para gerar o resultado esperado.

Em políticas ancoradas em equipamentos de uso coletivo, como um hospital, o território-alvo é o ponto fixo onde a unidade está instalada, ainda que sua área de influência se projete sobre populações dispersas — não raro até de outros municípios. Já em intervenções ambientais ou de infraestrutura, o foco poderá ser as dinâmicas geossistêmicas, nas quais processos em um segmento do território condicionam respostas em outro, pois os componentes do meio físico estão conectados por fluxos de energia, matéria e informação. A recuperação de uma mata ciliar a

montante, por exemplo, constitui o território-alvo da ação, enquanto os benefícios — maior segurança hídrica, redução de assoreamento, mitigação de riscos — se manifestam nos trechos a jusante.

A partir dessa base conceitual, a metodologia do PPA avança para a definição operacional dos dois tipos de território-alvo. A distinção entre território nomeado e território conceitual foi introduzida para assegurar que a definição do território-alvo se apoie em critérios objetivos e, sobretudo, para evitar tanto a rigidez decorrente de vinculações territoriais mal formuladas quanto a indeterminação que historicamente compromete o planejamento espacial. Cada categoria cumpre uma função específica no desenho das políticas regionalizáveis, permitindo que os órgãos identifiquem, com precisão crescente, o espaço onde a ação deve incidir.

O **território nomeado** corresponde a um recorte espacial previamente conhecido, delimitado e reconhecido localmente. Trata-se de uma unidade cuja existência antecede a própria política e que permite identificação imediata: bairros, comunidades, unidades de saúde, praças ou regiões administrativas. Nesses casos, a ação estatal já nasce vinculada a um lugar específico, seja por decisão política — como as metas do Plano de Governo —, por dispositivos legais — com destaque para o Plano Diretor —, por pactuações interinstitucionais — a exemplo dos acordos entre a Prefeitura de São Luís e o Banco Mundial para a Bacia do Bacanga — ou consultas públicas em que a população diz exatamente o lugar no qual determinada política deve chegar. A definição do território-alvo, portanto, é direta: a regionalização consolida-se na indicação nominal do território onde a ação será materializada.

O **território conceitual**, por sua vez, prescinde de nome ou localização definidos *a priori*. Sua identificação deriva de atributos, critérios ou condições socioespaciais que caracterizam a área de urgência da política pública. Em vez de delimitar um lugar preexistente, adota-se um constructo analítico, como áreas de vulnerabilidade social acentuada, setores com déficit de infraestrutura ou zonas de alta densidade populacional. A própria natureza da intervenção pode servir de critério, a exemplo de obras de contenção de encostas, dragagem de canais ou restauro de patrimônio histórico. Sendo rotulado como "conceitual", esse território-alvo desenhado no PPA será "encontrado" em um momento posterior, mediante a aplicação dos parâmetros de identificação. Assim, um diagnóstico subsequente — apoiado, por exemplo, em ferramentas de geoprocessamento — permite identificar, com base em evidências, quais territórios devem receber prioridade para reduzir desigualdades.

3.2.3.3 Institucionalização da Etiquetagem Orçamentária

Uma vez desenhados os programas e ações a partir de critérios territoriais, foi estabelecida no PPA a incorporação do mecanismo de etiquetagem orçamentária como instrumento de aprimoramento do sistema de monitoramento e de alinhamento à sua visão estruturante. Por meio desse dispositivo, as ações passam a ser identificadas, em nível gerencial, segundo critérios territoriais, públicos transversais e agendas estratégicas.

A etiquetagem consiste na marcação das ações orçamentárias segundo categorias analíticas previamente definidas, que funcionam como marcadores (*tags*) que estruturam a leitura e a organização do orçamento. No caso em vista, essa marcação ficou organizada a partir de três eixos: (i) **regionalização**, que vincula cada ação a um ou mais territórios-alvo; (ii) públicos transversais, como mulheres, população negra, pessoas com deficiência, juventude e outros grupos historicamente vulnerabilizados; e (iii) agendas estratégicas, que englobam tanto as demandas populares captadas

nos processos participativos quanto os compromissos formalizados no plano de governo e em instrumentos normativos de longo prazo — subsídios apresentados no Pilar 2.

Uma das principais inovações dessa metodologia foi incorporar a dimensão territorial diretamente às ações orçamentárias. Até então, a localização das políticas aparecia apenas como uma informação complementar no desenho dos programas. Com a nova metodologia, ela passa a integrar a própria estrutura do orçamento, permitindo acompanhar com maior precisão onde os recursos públicos serão aplicados. Assim, a regionalização deixa de ser apenas uma orientação geral do planejamento e passa a fazer parte da forma como o orçamento é organizado e executado.

Ao permitir acompanhar a execução do orçamento em conjunto com a localização das ações, a etiquetagem torna mais transparente a distribuição dos recursos públicos entre os diferentes territórios. Com isso, reduz o espaço para decisões tomadas apenas durante a execução do orçamento e fortalece a transparência e o controle social. Sua principal contribuição, portanto, vai além de um aperfeiçoamento técnico. Ao registrar de forma sistemática onde e para quem os recursos públicos são destinados, o PPA 2026–2029 cria melhores condições para avaliar os resultados das políticas públicas e orientar a distribuição dos investimentos de acordo com as desigualdades existentes no município.

Essa etiquetagem fortalece o SIMPPA, ferramenta de monitoramento e avaliação desenvolvida no ciclo orçamentário anterior, ao incorporar de forma sistemática a dimensão territorial da execução das políticas públicas. Com a integração dos dados físicos, financeiros e espaciais, o sistema amplia sua capacidade analítica e passa a oferecer um acompanhamento mais qualificado da implementação das ações governamentais. Como resultado, cria-se a base para que o Mapa de Entregas seja produzido de forma orgânica e integrada à arquitetura do planejamento, constituindo um desdobramento direto da execução das políticas públicas, em vez de depender de processos posteriores de consolidação das informações territoriais.

Considerações finais: por um orçamento sensível ao território

Historicamente, o orçamento público municipal no Brasil foi organizado segundo uma lógica pouco sensível ao território, dissociando planejamento, execução e espaço. A dificuldade de identificar onde os recursos públicos são efetivamente aplicados não decorre de limitações técnicas incontornáveis nem da ausência de respaldo legal. Ela resulta, sobretudo, de escolhas institucionais que, ao longo do tempo, mantiveram a dimensão territorial das políticas públicas em segundo plano.

Esse quadro, contudo, vem sendo gradualmente alterado. Experiências inovadoras de gestão pública e iniciativas da sociedade civil passaram a demonstrar que é possível incorporar o território de forma mais consistente ao planejamento orçamentário. São Paulo tornou-se uma referência ao utilizar indicadores de vulnerabilidade socioespacial para orientar a distribuição dos investimentos. A experiência de São Luís avança nessa mesma direção ao transformar a regionalização em um princípio estruturante do planejamento municipal, superando tanto abordagens restritas ao diagnóstico territorial quanto processos participativos pouco conectados à execução do orçamento.

O PPA 2026–2029 do Município de São Luís representa um passo importante nessa trajetória. Ao integrar indicadores de priorização territorial, categorias operacionais de território-alvo e mecanismos de etiquetagem articulados ao sistema de monitoramento, o plano aproxima planejamento, execução e avaliação. Ao mesmo tempo, ao vincular a definição das ações a evidências de vulnerabilidade socioespacial, o plano amplia as condições para uma distribuição mais

transparente dos recursos e para o acompanhamento territorial da implementação das políticas públicas.

Isso não significa que os desafios estejam superados. A consolidação dessa estratégia dependerá da sua incorporação às peças orçamentárias anuais, do fortalecimento das capacidades técnicas dos órgãos setoriais e da continuidade político-institucional das inovações introduzidas. Da mesma forma, seus efeitos sobre a redução das desigualdades somente poderão ser avaliados a partir do acompanhamento sistemático da execução do ciclo 2026–2029.

Do ponto de vista analítico, este estudo mostra que a regionalização intramunicipal não depende apenas de previsões legais, mas da construção de capacidades institucionais, metodológicas e organizacionais capazes de integrar a dimensão territorial ao ciclo orçamentário. A experiência de São Luís demonstra que a combinação entre indicadores territoriais, etiquetagem orçamentária e sistemas de monitoramento pode tornar mais visível a distribuição espacial do gasto público, o que fortalece a transparência, o controle social e a capacidade de orientar as políticas para os territórios com maiores necessidades.

Por fim, o caso de São Luís contribui para o debate sobre planejamento territorial e federalismo ao mostrar que a territorialização das políticas públicas é institucionalmente viável na escala municipal. Ainda que sua consolidação dependa de aperfeiçoamentos contínuos, a experiência indica um caminho promissor para aproximar o planejamento público de seu compromisso constitucional com o enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

Referências

BRASIL. (1964) *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.* Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm. Acessado em: 13 out. 2026.

BRASIL. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 13 out. 2026.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. (1999) *Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Brasília, DF. Disponível em: https://legislacaofinanceira.fazenda.sp.gov.br/Federal/Portaria%20MOG%2042-99.pdf. Acessado em: 13 out. 2026.

BRASIL. (2001) *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acessado em: 13 out. 2026.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. (2025) *Plano Plurianual 2026-2029: Prefeitura de São Luís e Fundação Tide Setubal firmam parceria para regionalização do orçamento.* São Paulo, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/prefeitura-de-sao-luis-e-fundacao-tide-setubal-firmam-parceria-para-regionalizacao-do-orcamento-no-plano-plurianual/>. Acessado em: 12 set. 2026.

GOHN, M. G. (2011) Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011. DOI: 10.1590/S1413-24782011000200005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>. Acessado em: 12 set. 2026.

GOMES, P. C. C. (2000) O conceito de região e sua discussão. *In:* CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). Geografia: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 49-76.

HAESBAERT, R. (2010) *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL (INCID). (2025) *São Luís em Dados – 2010 e 2022*. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/sao-luis-em-dados---2010-e-2022/. Acessado em: 13 out. 2026.

LENCIONI, S. (1999) *Região e geografia.* São Paulo: Edusp.

MARIN, P. L.; ALMEIDA, M. N. S. (2023) Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 34, p. 101-110, mar. 2023. DOI: 10.38116/bapi34art9. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/bapi34art9>. Acessado em: 12 set. 2026.

MILANI, C. R. S. (2008) O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. DOI: 10.1590/S0034-76122008000300006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Acessado em: 12 set. 2026.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2002) Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. DOI: 10.1590/S0011-52582002000200004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>. Acessado em: 12 set. 2026.

PERES, U. D. (2024) Governança do orçamento de São Paulo revisitada pós 2014. Da escassez à sobra de recursos. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 38, n. 111, p. 7-29, maio/ago. 2024. DOI: 10.1590/s0103-4014.202438111.002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202438111.002>. Acessado em: 12 set. 2026.

RODRIGUES, J. N. (Coord.) (2025) Relatório de análise territorial do orçamento público de Niterói sob a perspectiva de gênero e raça: 2018–2021. Niterói: Universidade Federal Fluminense, Centro UFF de Estudos sobre Desigualdades Globais. Disponível em: https://orcanituff.com/painel-de-dados/. Acessado em: fev. 2025.

SÃO LUÍS. (2006) *Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006.* Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís. Disponível em: https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/3454_plano_diretor_de_sao_luis_2006.pdf. Acessado em: 13 out. 2026.

SÃO LUÍS. Câmara Municipal. (2024) *Lei Orgânica do Município de São Luís: atualizada até a Emenda à Lei Orgânica nº 006/2023*. São Luís: Câmara Municipal de São Luís. Disponível em: https://www.saoluis.legislativo.net/docs/legislacao/LOM_006_2024.pdf. Acessado em: 13 out. 2026.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. (2021) *Plano Plurianual 2022–2025. Lei nº 6.947, de 30 de dezembro de 2021*. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/portal/leis_decretos/1/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/A/data-decrescente/avancada/24>. Acessado em: 12 set. 2026.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. (2025a) *Índice de Prioridade de Investimentos (IPI) 2025: ferramenta de apoio à elaboração do PPA regionalizado.* São Luís: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento; Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. Documento técnico de circulação interna.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. (2025b) *Projeto de Lei do Plano Plurianual 2026–2029: São Luís, uma cidade humana e inclusiva.* Mensagem nº 11/2025, de 27 de agosto de 2025, com anexos. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/publicos/mensagem_n__11_2025___ppa_2026_2029_com_anexos_01023724.pdf. Acessado em: 13 out. 2026.

SÃO PAULO. (Município). (2021) *Anexo V: regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025.* São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/planejamento/07-ppa_anexo5_28set2021>. Acessado em: 12 set. 2026.

SILVA, M. N. (2025) *Entre a norma e a prática: um estudo sobre a participação social na elaboração do Plano Plurianual 2022-2025 da cidade de Niterói/RJ.* Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

WISSENBACH, T. C. (2019a) *A dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras.* São Paulo: Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/a-dimensao-territorial-do-orcamento-publico-orientacoes-para-regionalizacao-do-gasto-nas-cidades-brasileiras/>. Acessado em: 12 set. 2026.

WISSENBACH, T. C. (2019b) *Indicador de regionalização do orçamento municipal.* São Paulo: Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/indicador-de-regionalizacao-do-orcamento-municipal/>. Acessado em: 12 set. 2026.

WISSENBACH, T. C. (2021) *Orçamento, redistribuição e território: uma análise da dimensão espacial da receita e despesa orçamentária na cidade de São Paulo.* Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31586>. Acessado em: 12 set. 2026.