

INSERÇÃO DA DIMENSÃO DA REGIONALIDADE NA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO¹

José Sidnei Gonçalves²

1 - INTRODUÇÃO: desigualdade regional e políticas públicas

Na estruturação das políticas públicas, a territorialidade representa um elemento fundamental, em especial em espaços geográficos marcados pela persistência de enormes disparidades, como se revela a realidade brasileira, quando se visualizam os indicadores econômicos sociais e regionais. Tanto assim, que no plano nacional foram criados dispositivos constitucionais com o objetivo explícito de garantir prioridade para a redução dessas desigualdades e como realizar ação pública com esse sentido representa alocar recursos; foram criados os fundos constitucionais direcionando parcela da receita para espaços geográficos com menores índices de desenvolvimento. Desde privilégios fiscais explícitos para a Zona Franca de Manaus até recursos vinculados a contas regionais, como o Fundo Constitucional do Nordeste, estão inseridos no texto da Constituição Brasileira³. Não apenas o Brasil como um todo, mas o Estado de São Paulo também apresenta enormes diferenças entre regiões, ainda que tenha experimentado notável avanço econômico, alçando o processo de desenvolvimento com intensa industrialização - na mesma dinâmica que moderniza, diversifica e industrializa sua agricultura. No território paulista, a disparidade regional está presente de forma marcante, tornando-se problema cada vez mais grave pelas notórias assimetrias em aprofundamento no espaço geográfico.

O Governo Paulista buscou, no passado, ensejar políticas similares às federais para a região que, reconhecidamente, apresenta os pio-

res indicadores sociais, o Vale do Ribeira - ainda que possam ser detectadas imensas diferenças dentro da região, pois no espaço específico do Alto Ribeira tem-se os piores indicadores sociais, na verdade, quando se particulariza o conjunto dos municípios localizados nos contrafortes da Serra de Paranapiacaba⁴. Essa ação foi ensejada com base no Decreto-lei Complementar Estadual n. 4, de 1º de setembro de 1969, que, em cumprimento ao disposto no artigo 121 da Constituição do Estado, criou a Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA), entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, com sede e foro na capital. Mais tarde, buscando instrumentalizar a mobilização de recursos para o desenvolvimento regional, pela Lei Estadual, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira (FUNDESVAR) na forma do tratado no artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado. A SUDELPA, curiosamente órgão regional sediado na capital, foi extinta nos anos 90s e o FUNDESVAR apenas mais recentemente vem aplicando recursos em montantes mais significativos (na virada do século, destinou-se cerca de R\$97 milhões oriundos da venda de estatal paulista), mas apenas esse fundo não equaciona a complexa problemática regional paulista.

As assimetrias regionais paulistas estão patentes em inúmeros indicadores, sem que tenham sido forjados os mecanismos orçamentários capazes de promover transformações econômicas e sociais no sentido de alterar a tendência de alargamento das diferenças. As concepções orçamentárias utilizadas vêm produzindo efeito contrário, qual seja o de reforçar o quadro de disparidades entre regiões, na medida em que não levam em conta os indicadores sociais e econômicos que as revelam nem incluem políticas compensatórias que busquem sua redução. Entretanto, essa questão mostra-se crucial para

¹Registrado no CCTC, IE-42/2005.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³A questão nordestina como questão nacional remonta às décadas de 1950 e 1960, no debate que levou à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Recentemente essa organização foi extinta e, no momento, estudam-se medidas para recompô-la. Sobre esses dispositivos interessante ver Brasil (2000).

⁴Uma discussão sobre a realidade do Vale do Ribeira pode ser vista em Gonçalves; Souza (2001).

o desenvolvimento estadual, na medida em que se incorpore a visão da necessidade de maior equilíbrio interno, o que exige reflexão mais acurada sobre os mecanismos que produzem essa ampliação das iniquidades. Uma delas consiste na própria distribuição geográfica da estrutura estatal paulista, que reforça essa situação de enormes diferenças, na medida em que converge para os centros mais dinâmicos. Mais que isso, essa diferenciação se reverte em concentração qualitativa do capital intelectual na mesma medida que o orçamento das instituições públicas - inclusive os dispêndios com pessoal e reflexos - acaba produzindo demanda efetiva concentrada nas regiões metropolitanas.

A questão ganha dimensão política, pois a exacerbação dos conflitos regionais chega mesmo às raias do separatismo e, mesmo que esdrúxula, a proposta de criação do denominado Estado de São Paulo do Sul na região de concentração dos piores indicadores de desenvolvimento humano deve servir de alerta para a alta burocracia metropolitana do aparato estatal paulista. Dada a relevância da problemática, o presente trabalho objetiva contribuir para essa discussão, apresentando não apenas a existência de expressivas diferenças regionais no território paulista, como discutindo a não adoção de mecanismos que encaminhem para a diminuição das assimetrias, na medida em que essa disparidade ganha dimensão nos recursos orçamentários disponíveis em cada região e, finalizando, analisa a legislação paulista de regionalização, que se mostra incompleta e inconsistente, uma vez que há sobreposição de divisões regionais. Nesse sentido, destacando o não cumprimento da norma constitucional que determina que a legislação orçamentária contemple as especificidades regionais, defende-se a urgente inserção da dimensão da regionalidade nas leis e nas peças orçamentárias como instrumento que atue na busca da redução da amplitude de variação dos indicadores sociais e econômicos entre as regiões paulistas.

2 - ORÇAMENTO ELETRÔNICO E CONSTRUÇÃO DE INDICADORES COMO BASE PARA A INSERÇÃO DA REGIONALIDADE NO ORÇAMENTO PAULISTA

A opção de política governamental

mais consistente no sentido de reduzir as diferenças regionais é a adoção de mecanismos compatíveis com a menor concentração da aplicação dos recursos orçamentários paulistas ou ao menos, que a distribuição do esforço governamental obedeça a indicadores de distribuição centrados na especificidade regional para cada caso. A resistência da alta burocracia metropolitana paulista em tratar de forma consistente a questão regional mostra-se com toda sua força quando o assunto vem ao debate. Mas não basta simplesmente desqualificar a proposta de regionalização do orçamento paulista com o pífio argumento de que o fracionamento reduziria a capacidade de gerenciamento e aumentaria a ineficiência na alocação de recursos. Mesmo porque não se trata disso, mas, ao contrário, de aprimorar o consistente processo de modernização da gestão orçamentária desenvolvido pelo Governo do Estado de São Paulo nos últimos dez anos. Ademais, na plenitude do Estado Democrático de Direito, há que se dar cumprimento ao que determina de maneira explícita a Constituição Paulista no seu artigo 156, que especifica que *“os Planos Plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual”*⁵. Ressalte-se que norma constitucional não se discute, se cumpre, exigindo dessa forma que sejam buscadas alternativas conceituais que confirmem racionalidade gerencial à execução do previsto nesse dispositivo constitucional.

Aliás, o Governo do Estado de São Paulo define de forma clara, no Plano Plurianual 2004-2007, a prioridade para o desenvolvimento regional. Na sua elaboração *“tomou-se como premissa que as regiões representam quadros diferenciados de desenvolvimento econômico e social, implicando, portanto, diversas estratégias de planejamento regional na implementação de ações de políticas públicas igualmente diversas. Também tomou-se como premissa que as ações de governo devem estar sintonizadas com as necessidades, aspirações e desejos dos vários agentes econômicos e sociais, de forma a garantir um planejamento representativo das forças que agem na organização da economia, da sociedade e do espaço. Busca-se, assim, alcançar a formulação de estratégias territoriais consentâneas com a vontade regional. O próprio desen-*

⁵Esse dispositivo está inserido na atual Constituição do Estado de São Paulo desde sua promulgação (SÃO PAULO, 2000).

volvimento regional depende da participação ativa e integrada dos agentes sociais, econômicos e governamentais atuantes em cada segmento do território. Poder público, segmentos produtivos e sociedade são pilares fundamentais para a formulação de quaisquer ações voltadas ao desenvolvimento regional. A sinergia entre essas diferentes esferas pode criar as bases para o desenvolvimento socio-econômico, potencializado pela solidariedade e laços de confiança entre os agentes em torno de um projeto político comum: o do próprio desenvolvimento regional (SÃO PAULO, 2003).

Mais ainda, a necessidade de descentralização do aparelho estatal desenvolvendo competências regionais consiste em elemento intrínseco da prioridade fixada pelo próprio Governo do Estado, pois, como está definido no PPA 2004-2007, *“as ações de apoio aos Arranjos Produtivos Locais partem do reconhecimento da diversidade e do caráter local dos processos de aprendizado e, portanto, da dimensão local da inovação. A inovação requer uma ação coletiva, que envolve aprendizado. É um fenômeno cumulativo e essencialmente dinâmico, que tem no conhecimento da realidade local seu principal insumo. Essas prioridades de alavancagem da produção local de produtos globais quanto à certificação de qualidade com rastreabilidade adequada implicam numa ação decisiva na descentralização do aparato institucional público, redesenhando o mapa da territorialidade paulista, a partir de ações regionais focadas nas cadeias de produção locais, identificando e potencializando vantagens de origem e gerando novos negócios”* (SÃO PAULO, 2003). Tendo em vista o que dispõe tanto a Constituição Paulista quanto o PPA 2004-2007, incorporar a dimensão da regionalidade na estrutura do orçamento estadual paulista representa, assim, dar cumprimento às prioridades do Governo do Estado de São Paulo para o período em um avanço institucional sem precedentes para a busca da igualdade de oportunidades que deva existir entre as distintas regiões.

A adoção dessa inserção da dimensão da regionalidade se tornou agora operacionalmente possível como resultado da revolução de eficiência promovida pelo Governo do Estado de São Paulo nos últimos dez anos, com: a) a informatização completa da formulação, monitoramento e controles orçamentários; b) a definição objetiva de programas e ações com objetivos e

metas explícitos e submetidos à rotineira averiguação de desempenho; c) implementação de mecanismos de gestão modernos com comunicação em tempo real entre as várias instâncias da estrutura governamental, eliminando distâncias e ampliando radicalmente a transparência da gestão orçamentária e financeira, integrando todos os rincões do território paulista; d) adoção de princípios rígidos de austeridade gerencial e na execução das despesas públicas, além do cumprimento integral dos dispositivos da denominada Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Federal n. 101 de 4 de maio de 2000); e e) desenvolvimento de sistema eletrônico de compras públicas, tornando imparciais os procedimentos, conferindo agilidade à execução dos dispêndios e permitindo significativa economia de recursos, além de permitir sua adoção a partir de qualquer município paulista. A inserção de indicadores e procedimentos de regionalidade no orçamento paulista tornou-se possível exatamente em função da excelência do trabalho realizado pelas estruturas de planejamento e execução orçamentárias do Governo do Estado de São Paulo.

Mas não apenas o Executivo do Estado de São Paulo realizou relevante avanço no planejamento, execução e monitoramento do orçamento público. Há que ser reconhecida a qualidade dos processos desenvolvidos na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo nas últimas gestões, que aprofundaram o debate e promoveram a instrumentalização do parlamento para o cumprimento pleno de sua função constitucional. Dentre as ações, destaca-se o estabelecimento de indicadores paulistas que permitem aferir o desenvolvimento de cada espaço geográfico estadual. Trata-se do Índice Paulista de Responsabilidade Social IPRS desenvolvido pela Fundação SEADE, que permite visualizar a enorme disparidade regional de níveis de desenvolvimento existente na economia paulista. No ano 2000, os municípios com melhores indicadores econômicos e sociais estão situados no eixo Anhanguera-Bandeirantes. Essas localidades estão no grupo 1 do IPRS, medido pela Fundação SEADE e divulgado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo⁶. Nos dois lados desse eixo encontram-se municípios com indicadores

⁶Informações disponíveis no site <www.al.sp.gov.br>. Interessante visualizar também os documentos produzidos pelo Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado, outra importante realização recente do Legislativo Paulista.

que revelam maior carência social e econômica, incluídos nos grupos 2 a 5. O enorme conjunto de municípios com indicadores mais preocupantes divide-se em dois blocos principais, um na ampla faixa que abarca o Sudoeste Paulista e o Vale do Ribeira e outro em uma faixa menor no Vale do Paraíba, além de outras manchas distribuídas pelo interior paulista, todos integrantes do grupo 5 do IPRS (Figura 1).

Atenta ao fato de que a concentração da população nas grandes cidades representa a metropolização da miséria, com a maior parcela da população com pior nível de desenvolvimento humano vivendo nas metrópoles, as ações da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo também resultaram na estruturação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que permite identificar, dentro das grandes cidades, os espaços geográficos onde está concentrada a população cuja qualidade de vida está limitada pelos piores indicadores de desenvolvimento humano. O IPRS e o IPVS permitem, de forma consistente, visualizar no espaço territorial as duas dimensões fundamentais das iniquidades sob a ótica do desenvolvimento humano, quais sejam, no sentido mais amplo do território paulista, definir na análise comparativa quais e onde estão os municípios e as regiões com menor padrão de desenvolvimento humano e, tendo nítido que a riqueza concentrada nas metrópoles revela uma face dramática de concentração de pobreza, detectar em que bairros das grandes cidades vivem esses pobres. Com o instrumental de planejamento e execução orçamentária desenvolvido pelo Executivo Paulista com base na estratégia de Governo Eletrônico - dos mais avançados do mundo - e na reflexão e contribuição instrumental do Legislativo Paulista, nada pode ser empecilho à inserção da dimensão da regionalidade no orçamento estadual, baseada em procedimentos com elevado padrão de racionalidade.

Apenas a partir da implementação da descentralização racional da alocação de recursos do orçamento estadual, pôde-se criar as bases de uma tendência consistente de redução das desigualdades regionais paulistas. Isso porque tanto os orçamentos municipais como a distribuição das receitas tributárias são marcados por profunda iniquidade. No tocante à distribuição da cota-parte *per capita* do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o ano de 2003, as diferenças atingem níveis extre-

mamente elevados, sendo a cota-parte por habitante do município mais aquinhado 147 vezes a do menos favorecido. A média das quinze maiores cotas-partes representa vinte vezes a das quinze menores. Isso não está relacionado com a expressão populacional dos municípios nem com o perfil da atividade econômica, dado que nos dois extremos têm-se municípios agrícolas pequenos e grandes (BIASOTO JÚNIOR e ZIMMERMANN, 2004). Na realidade paulista, “os municípios sem grandes plantas industriais, usinas, refinarias, centros de distribuição, portos ou aeroportos transferem parte da produtividade de seu trabalho, parte da sua renda municipal e parte da renda de seus habitantes para os centros que abrigam uma ou mais destas unidades. Para esses municípios se desenvolverem, o sistema de repasse vigente não é uma alavanca, mas barreira. Não há lógica no sistema de repasses vigente”⁷ (BIASOTO JÚNIOR e ZIMMERMANN, 2004).

A análise dos orçamentos municipais também conduz à constatação da enorme disparidade regional da capacidade de realização de políticas públicas. Para tanto, há que se considerar a capacidade municipal de dispêndio em um setor econômico que, não apenas está presente em todos os municípios paulistas, como em mais de dois terços dos mesmos, representa a mais importante atividade econômica. A somatória das despesas realizadas pelos 644 municípios paulistas sob fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (exclusive a capital) totalizou, em 2003, o montante de R\$24,57 bilhões, número que representa uma proporção de 44,98% das despesas realizadas no orçamento estadual do mesmo ano (R\$54,62 bilhões). Como o governo do Estado aplicou R\$479,30 milhões na Secretaria de Agricultura e Abastecimento (0,88% das despesas estaduais totais), a proporção dos orçamentos municipais de 0,34% alocados para a mesma finalidade tem dimensão muito reduzida. Mais ainda, mesmo quando são computados no orçamento estadual apenas o que se destinou à função agricultura, que somou R\$365,00 milhões (0,67% dos dispêndios estaduais de 2003), a comparação dos dispêndios com a função agri-

⁷Essa é a conclusão da excelente pesquisa de Biasoto Júnior; Zimmermann (2004), tendo sido as informações obtidas em slides da palestra de apresentação dos resultados, realizada por Gustavo Zimmermann no Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 2004.

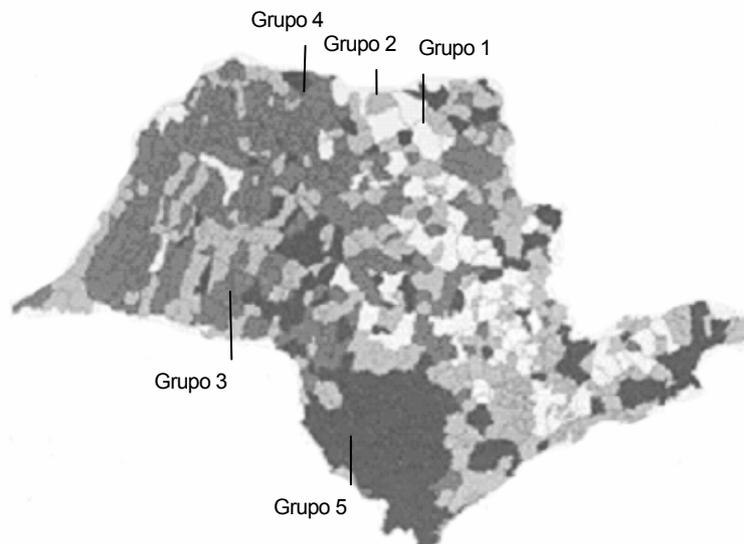


Figura 1 - Municípios Paulistas, segundo os Grupos do IPRS, 1992-2000.
Fonte: Fundação SEADE Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS).

cultura, entre os recursos estaduais (R\$365,00 milhões) com aplicados pelos municípios (R\$84,73 milhões) (Tabela 1), mostra que os recursos estaduais correspondem a 4,3 vezes os municipais em termos absolutos, sendo que em termos relativos os municípios aplicaram, em conjunto, metade do percentual estadual em 2003 (0,34% contra 0,67%) em relação aos dispêndios totais⁸.

A verificação da distribuição segundo os grupos do IPRS mostra que os municípios dos grupos 1 e 2, exatamente aqueles com melhores indicadores de desenvolvimento humano, aplicam menores parcelas de seus orçamentos na função agricultura (0,22% e 0,12%, respectivamente), enquanto que os municípios dos grupos 3 a 5 - na ordem de piora dos padrões de desenvolvimento- aplicam proporções superiores em quatro vezes (0,82% a 0,90%) na sua principal atividade econômica. Entretanto, quando se visualizam os dados proporcionais à área agrícola, as alocações relativas se invertem com os grupos 1 e 2 aplicando o dobro de recursos por unidade de área agrícola (R\$790,10/ha e R\$815,15/ha) que os grupos 3 a 5 (R\$350,28/ha a R\$411,26/ha) (Tabela 1). Em síntese, em função da relevância estratégica da agricultura para suas economias, os municípios com piores indicadores de desenvolvimento humano, apesar de comprometerem parcelas extremamente maiores de seus orçamentos com a função agricultura (maiores mes-

mo que os percentuais do orçamento estadual de 0,67%), pela exigüidade de suas receitas, acabam aplicando menos proporcionalmente às respectivas áreas agrícolas. Em outras palavras, mesmo com imenso esforço, eles não têm fôlego para ensejar ações complementares consistentes para o setor que movimenta a vida municipal. As ações dos Governos Federal e do Estado de São Paulo, focando o desenvolvimento da agricultura, deveriam levar em conta essa realidade promovendo medidas compensatórias, visando a redução dessas distorções, rompendo com distribuição de recursos que não incorporam elementos que confirmam maior racionalidade, abrindo espaço para o indesejável fisiologismo de todas as matizes. Essa prática republicana de distribuição de recursos avançando em transparência somente se mostra possível com a inserção da dimensão da regionalidade no orçamento, o que permitiria alocar proporcionalmente mais recursos onde se fizeram prioritários segundo uma lógica explícita de distribuição.

Vários são os exemplos em que a tal racionalidade e a exigida transparência não se fazem presentes. Tomando um desses casos, que envolve uma das principais ações das prefeituras municipais paulistas para os respectivos espaços rurais e suas agriculturas, representadas pela manutenção da trafegabilidade da malha viária, verifica-se que *“um número expressivo não teria condições de fazer frente às necessidades de recursos para garantir uma boa qualidade de suas estradas rurais. Quantificando essa deficiência, tomando-se como limite a aplicação de 10% da*

⁸Ver informações sobre o orçamento estadual no tocante às despesas realizadas de 2003 em Governo (2004).

TABELA 1 - Disponibilidade Orçamentária e Proporcionalidade das Despesas com a Função Agricultura nos Municípios Paulistas (exclusiva a capital), 2003

IPRS (Grupo)	Número de municípios	Área da Agrícola (ha) (A)	Despesa Realizada (R\$) (B)	Despesas c/ Agricultura (R\$) (C)	(C/B) (%)	(C/A) (R\$/ha)
Grupo 1	70	2.352.303	8.300.406.960	18.585.441	0,2239	790,10
Grupo 2	81	1.471.853	9.781.322.938	12.003.954	0,1227	815,57
Grupo 3	201	5.931.029	2.586.860.177	21.130.949	0,8169	356,28
Grupo 4	188	5.438.497	2.520.350.912	20.653.601	0,8195	379,77
Grupo 5	104	3.000.655	1.378.957.038	12.358.569	0,8962	411,86
Estado	644	18.194.338	24.567.898.024	84.732.514	0,3449	465,71

Fonte: Despesas orçamentárias partir de dados básicos do Tribunal de Contas do Estado e área agrícola com base em dados básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Receita Corrente Líquida (RCL), 336 municípios não teriam como arcar com os recursos para custeio e investimento, pois, enquanto os demais são superavitários, nestes o déficit acumulado seria de R\$144 milhões anuais. Nesse universo, existem 19 municípios que sequer conseguiriam manter suas estradas rurais, gerando um déficit anual de R\$2,4 milhões. O perfil desses municípios corresponde àqueles com malha viária proporcionalmente maior por possuírem grandes territórios e/ou pequena capacidade arrecadatória face ao tamanho da economia municipal. São distorções estruturais que os municípios não têm meios de solucionar e que não podem ficar sem solução pela relevância dos efeitos perversos". Por outro lado, "a distribuição da arrecadação tributária entre os municípios paulistas mostra-se profundamente díspar, não sendo possível corrigir essa distorção pela simples modificação da parcela destinada aos mesmos, sendo imprescindível, dentro do Estado de São Paulo, a adoção de mecanismos de distribuição da receita fiscal que garanta, ao menos do ponto do gasto público, uma redução da enorme disparidade" (GONÇALVES e SOUZA, 2003).

Isso toma uma dimensão ainda mais preocupante porque, se para os montantes globais dos orçamentos municipais há reduzida participação da função agricultura, na verdade, essa proporção será muito menor quando computadas apenas as despesas realizadas com receitas próprias, visto que nos orçamentos analisados incluem-se as transferências estaduais e federais⁹. Nos últimos anos, a crise das finanças

públicas - que fez reduzir os gastos públicos nos planos federal e estadual, limitando a capacidade dessas esferas federativas em realizar ações de demanda permanente, que são estratégicas para o desenvolvimento setorial - também afetou a esfera municipal e muitas ações fundamentais para a competitividade setorial, como o aprimoramento e a manutenção da malha viária rural, a assistência técnica aos agropecuaristas e a fiscalização do comércio de alimentos e casas de alimentação. Assim, para um segmento econômico estratégico para a economia da maioria esmagadora dos municípios paulistas, principalmente os menores municípios, trata-se de percentual muito distante do razoável, ainda que limites fiscais expliquem sua magnitude. Nesse quadro, a presença da ação estadual se mostra proporcionalmente muito mais incisiva (no mínimo, aplicando quatro vezes mais recursos em valores absolutos, apesar de representarem apenas o dobro em termos percentuais - patamar muito inferior à relevância setorial em termos econômicos e estratégicos), mas pouco se pode inferir sobre sua distribuição efetiva, dado que os orçamentos das ações não incorporam a dimensão da regionalidade, mesmo em segmentos em que

zindo sua concentração nos municípios maiores e localizados nas regiões mais dinâmicas no País. Além disso, beneficiam as regiões menos desenvolvidas do País e os menores municípios" (IBGE, 2004). Trata-se na verdade de mecanismo que reforça um sistema de dominação política, reduz a autonomia municipal e não abrange o fundamental, que seria conseguido com distribuição regional mais racional e consistente dos dispêndios federais e estaduais, envolvendo a inserção da dimensão da regionalidade nos próprios orçamentos estaduais e federais. O detalhamento analítico da realidade orçamentária dos municípios paulistas mostra que as transferências estaduais e federais, da forma como executadas, no caso paulista não promoveram efeitos redistributivos consistentes. Sobre informações atuais sobre finanças municipais ver IBGE (2004).

⁹Dentre as medidas que tem sido tomadas para reduzir as disparidades orçamentárias, estão as transferências de recursos, uma vez que "as transferências correntes funcionaram como um mecanismo redistributivo de recursos, redu-

as políticas públicas são determinadas pela geografia. Agora estão dados os axiomas para inserir essa dimensão no orçamento estadual pela revolução da gestão orçamentária e financeira no campo do Executivo e pela excelência da reflexão e definição de indicadores consistentes na órbita do Legislativo.

3 - LEGISLAÇÃO DA AÇÃO REGIONAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO: vazio legal dado o foco na questão metropolitana

A regionalização no âmbito do Estado de São Paulo está regulamentada pela Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo, que tem como objetivos especificados: “I - o planejamento regional para desenvolvimento sócio-econômico e melhoria de qualidade de vida; II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; e V - a redução das desigualdades sociais e regionais”. Também está prevista a criação, mediante lei, de um “Sistema de Planejamento Regional e Urbano, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão, com as finalidades de incentivar a organização regional e coordenar e compatibilizar seus planos e sistemas de caráter regional”. Mais ainda, define que “o território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, mediante leis complementares, em unidades regionais, configurando regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, conforme as respectivas peculiaridades”.

Estão definidos no corpo da Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994¹⁰, que

¹⁰A Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994, no seu artigo 20, repete o artigo 156 ao aduzir que “os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração

trata da Organização Regional do Estado de São Paulo, os conceitos de unidades regionais, sendo:

- a) “**região metropolitana**: o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: I - elevada densidade demográfica; II - significativa conurbação; III - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e IV - especialização e integração sócio-econômica”;
- b) “**aglomeração urbana**: o agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: I - relações de integração funcional de natureza econômico-social; e II - urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido”; e
- c) “**microrregião**: o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa”.

Ainda que tenha havido o tratamento da questão regional no PPA 2003-2007, enquanto busca de consolidação de definição consistente de microrregiões, tal como especifica a Lei nº 760, de 1º de agosto de 1994, pouco foi realizado nos últimos anos, tendo proliferado nas diversas instâncias do Governo do Estado de São Paulo um grande número de “regionalizações” baseadas em critérios distintos e quase sempre não coincidentes, criando dificuldades para a construção de uma única regionalização para todo aparato público estadual. O fato é que as microrregiões, tal como estão definidas em lei, não

Estadual” e no artigo 21 define que “o Estado e os Municípios integrantes da unidade regional destinarão, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, recursos financeiros específicos para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum”. Essas funções públicas de interesse comum estão definidas no artigo 7º como sendo os campos funcionais “I - planejamento e uso de solo; II - transporte e sistema viário regionais; III - habitação; IV - saneamento básico; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; e VII - atendimento social”.

foram regulamentadas em respectivas leis complementares que compatibilizem os limites territoriais, restando a continuidade do antigo conceito de região administrativa. Dessa maneira, não há, sob a ótica legal, uma divisão regional única, aplicável a todo território paulista, seguida pelos vários órgãos da administração pública estadual. Nem mesmo há base legal unificada, dado que, não tendo sido regulamentadas as microrregiões previstas na Lei nº 760, de 1º de agosto de 1994, não há obrigatoriedade legal de que seja adotado o conceito de regiões administrativas.

Em relação ao avanço da regulamentação prevista na Lei n. 760, de 1º de agosto de 1994, as medidas tomadas estão voltadas quase que somente para a regulamentação das regiões metropolitanas, tendo sido definidas em leis complementares três delas:

- Região Metropolitana da Grande São Paulo, de existência anterior à referida Lei, na medida em que sua criação remonta à Lei Complementar n. 94, de 29 de maio de 1974, tendo enviado durante o ano de 2005 iniciativas que complementarão a existência dos instrumentos já disponíveis para as outras duas nessa região metropolitana, ainda que de existência mais recente. Esses instrumentos são um conselho, uma agência e um fundo metropolitanos;
- Região Metropolitana da Baixada Santista, criada pela Lei Complementar n. 815, de 30 de julho de 1996, que também autorizou o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, criar entidade autárquica e constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista. Em função dela, a Lei Complementar n. 853, de 23 de dezembro de 1998, criou a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM); e
- Região Metropolitana de Campinas, criada pela Lei Complementar n. 870, de 19 de junho de 2000, instituindo o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autorizando o Poder Executivo a instituir entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas. Em função dessa lei, posteriormente, a Lei Complementar n. 946, de 23 de setembro de 2003, criou a Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP).

Não tendo havido a regulamentação das microrregiões previstas na Lei n. 760, de 1º

de agosto de 1994, impulsionou-se essa situação de proliferação de diversas “regionalizações”, as quais trazem enorme complicação para a realização de análises de desenvolvimento regional, principalmente porque as bases de dados estatísticos, tanto de indicadores econômicos e sociais, como de ações públicas, acabam não sendo diretamente relacionáveis, dificultando “o planejamento regional para desenvolvimento sócio-econômico e melhoria de qualidade de vida” e “a redução das desigualdades sociais e regionais”, previsto de forma clara na citada Lei n. 760/1994. A classificação mais usada continua sendo a de regiões administrativas, ainda que as mesmas tenham perdido os lastros legal e institucional de origem, quando todas as instâncias a elas estavam referenciadas nas suas regionalizações.

Dessa maneira, na Secretaria de Economia e Planejamento, prevalecem as regiões administrativas inserindo algumas regiões metropolitanas¹¹, quais sejam: regiões administrativas - São José dos Campos, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Central, Barretos e Franca e regiões metropolitanas - Baixada Santista e Grande São Paulo. No quadro atual, com a criação da Região Metropolitana de Campinas, ficou em aberto a redefinição dos limites da antiga Região Administrativa de Campinas. Enquanto as leis complementares definidoras das microrregiões, previstas no artigo 2º da Lei n. 760, de 1º de agosto de 1994, não prosperaram, a saída para análises regionais consiste em considerar as três regiões metropolitanas - Baixada Santista, Campinas e Grande São Paulo - e as antigas regiões administrativas - São José dos Campos, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Central, Barretos, Franca e Leste (englobando os municípios da antiga RA de Campinas não incluídos na RM de Campinas).

As dificuldades em se reestruturar as regionalidades definindo um único critério de regionalização para todo o território paulista, após longo período de *laissez-faire* sobre o assunto, se avolumam a cada dia pela edição de instrumen-

¹¹ Interessante notar que para cada unidade regional está associado um Escritório Regional de Planejamento, não estando contemplada a Região Metropolitana de Campinas, recém-criada, mas já incluída na Secretaria dos Negócios Metropolitanos. Ver respectivos sites a partir do site do Governo do Estado de São Paulo: <www.saopaulo.sp.gov.br>. Acesso em: 28 maio 2005.

tos e estruturação de órgãos que não guardam referências geográficas compatíveis entre si. Nesse quadro, buscar simplesmente regionalizar o orçamento se mostra uma impossibilidade técnica e talvez gere novas inconsistências, mas as constatações não representam obstáculo para a inserção da dimensão da regionalidade.

As pressões regionais para a implementação dessas políticas são muitas, como a reflexão dos municípios do Vale do Paranapanema em torno de Assis, Estado de São Paulo, que criaram uma organização social para o desenvolvimento regional e detalharam um projeto de desenvolvimento regional. Outras regiões têm criado outros mecanismos, mas a resposta da estrutura pública estadual ainda está muito aquém de incluir essas demandas regionais numa lógica consistente e ampla de planejamento que conduza à uma real e efetiva política de redução das disparidades. A exceção em termos de instrumental, ainda assim quase como uma compensação à extinção da instituição regional de sustentação do desenvolvimento, a antiga SUDELP, consiste no Vale do Ribeira tratado de forma isolada da Baixada Santista no Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira, criado pela Lei n. 7.522, de 20 de setembro de 1991, com a finalidade específica de financiar ações públicas e privadas de suporte ao desenvolvimento regional. Ainda assim, com mecanismos operacionais com reduzida capacidade de alteração da dinâmica regional.

Numa visão mais geral da questão do tratamento dado à regionalidade nas ações do Governo do Estado de São Paulo, a resultante revela-se na enorme fragmentação de ações locais dos vários órgãos, não por serem vinculados a secretarias e instituições diferentes, mas por não haver qualquer nexos compatibilizador dos diversos espaços geográficos, levando cada qual a planejar e a agir como se os demais órgãos não existissem. Desde logo, há que serem freios os arroubos centralizadores de colocar tudo sob as mesmas ordens, típicos de burocracias sem projetos e sem consistência operacional. A complexidade regional desse mosaico de disparidades não chancela a idéia de unificar a diversidade, ao contrário, exige que se as normatize para que convirjam para o mesmo foco: o desenvolvimento mais harmônico para todos os paulistas.

Há experiências e iniciativas relevantes

em várias instâncias públicas paulistas que devem ser consideradas, ampliadas e estimuladas com a alocação de recursos públicos. Trata-se da idéia de Arranjos Produtivos, previstos no Plano Plurianual 2003-2007, voltados para o desenvolvimento de vantagens competitivas com base em estratégias de exportação, lastreados em inovação e certificação de qualidade que podem ser aprofundadas formando, em muitos espaços, a diferenciação de produtos por vantagens de origem¹². No campo da formação de capital intelectual, as iniciativas de instalação das Unidades Diferenciadas da Universidade Estadual Paulista “Julho de Mesquita Filho” (UNESP) e das Faculdades de Tecnologia (FATECs) do Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza”, aprofundando a interiorização da formação de nível superior com o oferecimento de cursos focados nas realidades locais, bem como, no espaço metropolitano, a instalação do Campus da Universidade de São Paulo (USP) na Zona Leste, são contribuições fundamentais. Na agricultura, os quinze Pólos Regionais de Desenvolvimento Tecnológico dos Agronegócios da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) podem impulsionar as economias regionais, estruturando consistente rede descentralizada de inovação, focando as cadeias de produção da agricultura regional e da criação de novos agronegócios. Mas essas ações sempre estarão aquém do necessário para reverter a tendência de aprofundamento das assimetrias regionais, na medida em que todos os instrumentos principais (como exemplo, a concentração das decisões sobre dispêndios correntes e do quadro funcional que geram demanda efetiva e competência instalada na capital e nas grandes cidades) estão localizados e convergem para as regiões metropolitanas es-

¹²Há ações estaduais e sistemas, baseados em elementos geográficos, que podem conviver com quaisquer regionalizações. Esse é o caso do gerenciamento dos recursos hídricos, tratando da água enquanto elemento limitante para o desenvolvimento e a qualidade de vida em muitos espaços do território paulista, foi organizado consistente sistema de ação com recursos vinculados, com base em: a) Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que estabeleceu as normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos; b) Lei n. 10.020, de 3 de julho de 1998, que autorizou o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas dirigidas aos corpos de água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado de São Paulo; e c) Lei n. 10.843, de 5 de julho de 2001, que alterou a Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991, definindo as entidades públicas e privadas que poderão receber recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO).

taduais.

Dada a inexistência de estrutura legal que universalize uma divisão regional para toda a Administração Pública Paulista¹³ e reconhecido o fato de que o equacionamento da realidade latente de disparidade regional exige que seja obstado o seu processo de aprofundamento, o caminho mais imediato seria o de inserir a dimensão da regionalidade no orçamento do Governo do Estado de São Paulo, mantendo a diversidade de “regionalizações” existentes nas várias instâncias da Administração Pública Estadual. Mesmo porque, não deve-se confundir a adoção da dimensão da regionalidade com regionalização do orçamento. Não se trata de atribuir percentual mínimo do orçamento para cada região, com priorização interna a cada uma delas (que seria regionalizar o orçamento), mas, sim, de determinar que os indicadores de cada ação orçamentária tenham um indicador regionalizado das metas e dos recursos aplicados em função da representatividade regional em cada indicador (dimensão da regionalidade em cada ação orçamentária). Nesse primeiro momento, basta, enquanto ponto de partida e contribuição à transparência orçamentária, sob a ótica regional, que cada ação, cuja marca seja a relação inexorável com determinada variável econômica ou social com manifestação diferenciada nos diversos espaços geográficos, seja discriminada de forma a conter a obrigatoriedade de indicadores de alocação *per capita* regionalizada de recursos. Exemplos podem ser da-

¹³Realidade que não ocorre apenas nas diversas regiões do território estadual, mas representa uma questão ainda mais grave nas grandes cidades como a Capital, onde proliferou uma diversidade de “regionais” não apenas entre órgãos estaduais e municipais, mas também entre executivo e judiciário, que aprofunda a quebra de identidade possível entre o cidadão e o espaço onde vive, levando mesmo a crer que tal balbúrdia tem o objetivo premeditado de fazer do indivíduo um ser isolado, prostrado e passivo na imensidão da metrópole. Isso porque as delegacias de polícias (DPs), que são estaduais, têm jurisprudência sobre área diferente da Guarda Metropolitana, que também diverge da Polícia Militar, que por sua vez é distinta dos pontos de atendimento de saúde da prefeitura, que mais uma vez tem território diferente dos postos de saúde estaduais, que nada têm a ver com as escolas estaduais, que nada têm a ver com as escolas municipais, que nada têm a ver com os limites da sub-prefeitura, que não tem ação sobre outras instâncias municipais e que nada tem a ver com as zonas eleitorais. Enfim, faz do cidadão, em especial os menos favorecidos, um indivíduo sem referência consistente e, com isso, pouco participativo da vida da sua cidade. Mesmo porque, não sabendo quem responde pelo quê em cada espaço urbano, não consegue sequer identificar onde recorrer para levar seus questionamentos e reivindicações, a não ser que seja um profissional de movimentos sociais que se especializou em tais intermediações.

dos, como os recursos destinados às ações de educação fundamental distribuídos regionalmente, segundo a proporção das crianças em idade escolar, e os alocados para as ações de desenvolvimento rural, distribuídos conforme a proporção da área agrícola. Isso independente das regionalizações adotadas em cada órgão ou instituição pública e que muitas ações não sejam regionalizáveis sob a ótica da mensuração objetiva de seus efeitos, como também já se destacaram aqui algumas. Em síntese, trata-se de ultrapassar de vez os limites impostos por uma centralização da ação pública que, com certeza, está no âmago do aprofundamento da disparidade regional do território paulista, além de significar um avanço na sintonia fina entre aplicação de recursos e transformações da realidade concreta.

4 - DIMENSÃO DA REGIONALIDADE EM OPOSIÇÃO À IDÉIA DE ORÇAMENTO REGIONAL, QUE LEVARIA À FRAGMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO

A dimensão da regionalidade mostra-se mais ampla que a mera regionalização enquanto distribuição de recursos para cada região, na medida em que deve levar em conta racionalidades definidas a partir de cada objeto de políticas públicas a serem desenvolvidas. Concebidas em consonância com princípios e diretrizes para o universo da economia e da sociedade paulista, para cada ação define-se uma regionalidade consistente com a distinta condição e relevância que cada região possui em relação ao objeto da ação. Logo, nessa visão não há formato pré-estabelecido da relação orçamentária região-ação nem a exigência de que em todas as ações estarão contempladas todas as regiões. Trata-se, pois, não da mera regionalização do orçamento definindo o *quantum* que cada região teria do orçamento estadual, procurando equilibrar a distribuição regional da totalidade dos recursos públicos disponíveis. Por óbvio que tal procedimento engessa a gestão dos recursos públicos já travados por inúmeras vinculações orçamentárias estabelecidas pela Constituição Brasileira. A inserção da dimensão regionalidade teria outra perspectiva na medida em que assume como axioma que dadas as ações, para cada uma delas haveria interações regionais diferenciadas mensuradas em indicadores objetivos e especifi-

cos, sendo o todo produzido pela multiplicidade e não pela somatória das partes.

Essa consiste na leitura correta e consistente do que especifica e determina o artigo 156 da Constituição Paulista, ao aduzir que “os Planos Plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual”. Esse dispositivo não determina de forma simplória e simplista que “o orçamento estadual deva ser regionalizado” nem que o Governo do Estado de São Paulo deva fragmentar seu orçamento, definindo prévia e necessária regionalização da distribuição de recursos. A leitura correta conduz ao fato de que apenas está determinado que a regionalidade consiste numa dimensão que necessariamente deve estar presente na definição de diretrizes, objetivos e metas da ação estadual. Enquanto diretriz, isso está nítido e contemplado no Plano Plurianual 2003-2007 do Governo de São Paulo, estabelecido pela Lei Estadual n. 11.605, de 24 de dezembro de 2003, que inclui dos mais consistentes tratamentos do desenvolvimento regional dentre as peças orçamentárias já produzidas no Brasil. O que se propõe parte dessa constatação das diferenças regionais inserida nessa lei orçamentária fundamental, representando exatamente dar conteúdo operacional à necessidade de dar tratamento prioritário à dimensão da regionalidade na forma como está definida nos objetivos governamentais. Em outras palavras, busca-se construir o caráter operacional para essa meta, de forma que seja capaz de conduzir a ação estatal a concretizar o que está expressamente pretendido. Assim, para cada programa e para cada ação nele inserida, haveria que ser avaliada uma dimensão regional inerente, generalizando a diretriz mais geral para toda essa peça fundamental da legislação orçamentária, definindo para cada ação indicadores específicos de regionalidade inerente.

A dimensão da regionalidade inserida no desenho de cada ação melhoraria de forma consistente a gestão do orçamento público em termos de aderência à realidade, evitando distorções decorrentes de decisões nem sempre monitoradas e que levam de forma inexorável à concentração regional do atendimento, sem lastro em indicadores objetivos e monitorados com instrumentos eficientes. Na verdade, trata-se apenas de redesenhar os indicadores das ações inseridas em cada programa, passando a defini-las

com base em indicadores de regionalidade que passariam a ser monitorados em termos de alocação dos recursos orçamentários e seus resultados. Esses indicadores seriam definidos na construção de denominadores diferenciados para cada ação, convergindo para a construção de índices relativos de recursos alocados por região e tendo como numerador os montantes de recursos alocados. Destacando-se o ensino fundamental e o desenvolvimento rural como ações mais uma vez a título de exemplo - poderiam ser outras ações tanto da educação como da agricultura -, dado o montante de recursos a serem aplicados (inclusive pessoal e reflexos), poderia ser reservado um percentual máximo de até 5% para a administração superior, alocados para a capital nas sedes das instituições estaduais ou nas cidades sedes de instituições de caráter regional¹⁴. Os recursos líquidos para aplicação descentralizada para o ensino fundamental seriam distribuídos regionalmente segundo a proporção do indicador regional de crianças em idade escolar e os de desenvolvimento rural segundo a área agrícola regional, gerando um coeficiente de recursos aplicados por criança e por hectare para cada região cuja redução da distância em relação à média estadual deve ser objetivo a ser perseguido pela administração. Isso porque, o simples exercício dos dados disponíveis para algumas ações governamentais mostraria uma enorme discrepância entre os indicadores em muitas delas.

Outra ocorrência típica da gestão pública, que na sistemática atual de planejamento e execução orçamentária torna-se impossível de ser monitorada, está na distribuição dos recursos para as unidades descentralizadas e regionais. Em uma mesma unidade orçamentária (UO) ou em uma mesma unidade de gestão e execução (UGE), existente na estrutura orçamentária estadual, muitas vezes os recursos suplementares solicitados e justificados em função da necessidade de atendimento ou investimento regional não chegam à ponta do sistema, sendo absorvi-

¹⁴Trata-se de recursos necessários e fundamentais para fazer frente a gastos de planejamento, avaliação e gerenciamento realizados nas sedes que devem estar localizadas no Município de São Paulo, pois, senão, que sentido teria o artigo 6º da Constituição Paulista que determina que a capital se localiza no Município de São Paulo. Por óbvio que instituições de abrangência regional, com sedes em cidades do interior dentro das regiões às quais destinam suas ações, teriam esses recursos alocados nas respectivas sedes.

dos pelas estruturas intermediárias e principalmente pelas sedes localizadas no eixo Anhanguera-Bandeirantes das regiões metropolitanas. Isso porque as estruturas centrais são utilizadas como mecanismos de realização de dada prioridade regional, com o que não apenas não são criadas e mantidas competências onde a realidade as exige, como são ampliadas as assimetrias institucionais com a não evolução das unidades regionais. A gestão orçamentária com base na dimensão da regionalidade permite avanços, no sentido maior da ação pública, na redução das distâncias regionais, conduzindo um processo de progressiva regionalização de competências do capital intelectual público e dos recursos materiais inerentes, resultante mais efetiva que o mero atendimento de demandas a partir de estruturas centrais que não catalizam movimentos de progresso pelo movimento intrínseco às comunidades regionais.

Exatamente esse é um ponto que distingue de forma consistente a proposta de regionalização do orçamento da que propugna a inserção da dimensão da regionalidade no planejamento, avaliação e gestão orçamentários. Não se trata da discussão simplista que uma região seria mais pobre em função de que estaria recebendo menores aplicações orçamentárias do Governo do Estado de São Paulo. Consiste, sim, em tornar transparente que, em cada ação programática, face a critérios objetivos que levam em conta indicadores da expressão regional, a distribuição dos recursos orçamentários, como reflexo do esforço do Governo Estadual para enfrentar o problema, ocorre de forma proporcional à representatividade regional no indicador orçamentário adotado. Pode ser uma mudança com instrumento sutil, mas com certeza tem a característica de ser efetivo porque dotado da necessária racionalidade, sem dar espaço para posturas regionalistas sem conteúdo que quase sempre enumeram indicadores desfavoráveis como sustentação de postulações fisiológicas de mais recursos sem atentar para a consistência das ações propostas enquanto mecanismos efetivos de desenvolvimento regional.

A inserção da dimensão da regionalidade abrangeria apenas as ações em que a geografia determina seu conteúdo, deixando de ser aplicada de forma ampla, geral e irrestrita a todas as ações exatamente porque algumas delas, ainda que fundamentais, não comportariam essa

abordagem. A estruturação dos atuais corredores de exportação, como a malha viária e a modernização do Porto de São Sebastião, bem como a construção do Rodoanel e as obras da denominada ferradura do Porto de Santos são ações estratégicas do Governo do Estado de São Paulo, que de forma insofismável, ainda que concentradas sob a ótica regional, são fundamentais para todo o território paulista. Da mesma forma, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESF), pela sua excelência, representa um orgulho de toda sociedade paulista independente do rincão onde as pessoas residam. Haveriam muitas outras ações essenciais do Governo do Estado de São Paulo com essa característica e que deveriam ser preservadas na sua amplitude atual, mas isso não elimina a necessidade premente de que, para ações que envolvem regionalidades inexoráveis, devam contemplar essa dimensão no planejamento e execução orçamentários. O que não pode se admitir é a insistência em argumentações simplistas que, turvando o debate, imputam obstáculos ao avanço da sintonia entre o orçamento e a realidade. Por certo, a maioria das crianças em idade escolar atendidas pelo ensino fundamental concentra-se onde está concentrada a população, ou seja, nas grandes regiões metropolitanas e nas grandes cidades do interior, como também se mostra certo que a área agrícola concentra-se nos pequenos e médios municípios onde estão as lavouras e criações. Logo, apresentam regionalidades opostas, mas consistentes, com o objeto da ação pública determinada, produzindo dessa maneira uma distribuição regional distinta dos recursos orçamentários.

Também há que serem refutados os possíveis argumentos de que, com a alocação dos recursos orçamentários para ações marcadas pela regionalidade com base nesse critério, haveria uma perda substancial de economia de escala nas compras públicas e, com isso, aplicação menos eficiente de recursos públicos. No Governo do Estado de São Paulo, pela revolução recente de procedimentos pela informatização dos processos de compras públicas por inúmeros instrumentos, como a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), superou-se as práticas do passado de fragmentação desnecessária de aquisições, sendo possível a realização de uma mesma compra para determinado item com base em quantidades especificadas para entregas em distintos

locais dentro do território paulista e, ao mesmo tempo, onerando rubricas orçamentárias de distintas unidades de gerenciamento e execução de uma mesma unidade orçamentária e mesmo de diferentes unidades orçamentárias. Mais ainda, do mesmo certame podem participar fornecedores cadastrados de diversas localidades, paulistas ou brasileiras, ampliando as possibilidades da concorrência no sentido de aumentar os deságios obtidos. Os fornecedores regionais teriam vantagens se oferecessem para cada lote comprado, para a mesma qualidade de produtos e serviços, preços inferiores aos concorrentes domiciliados em territórios paulista e brasileiros. Dessa maneira, a inserção da regionalidade como critério, e não da regionalização como norma do orçamento público, se mostra compatível com os mais variados procedimentos das compras eletrônicas, sendo uma avanço que foca a necessidade de promover a redução das disparidades regionais sem se submeter ao regionalismo anacrônico que conduz à ineficiência.

Essa inserção da dimensão da regionalidade deve ser objeto de obrigatoriedade para tudo que tenha como característica fundante a vinculação à geografia, seja na sua acepção física, seja na sua acepção humana. Dimensionando dentro dessa perspectiva a alocação de recursos orçamentários, o Governo do Estado de São Paulo estaria limitando uma prática deletéria para as regiões estaduais de menor desenvolvimento humano, trata-se da alocação eficiente do pessoal disponível para o atendimento das necessidades regionais. Uma prática corrente na administração pública consiste no fato de que os servidores convergem para as sedes, seja para residir nas maiores cidades ou para alçar postos de direção - e acabam ficando. Realizados os concursos públicos em diversas instituições, o ato de posse converte-se na busca do servidor recém-empossado de afastamentos ou transferências que promovam sua lotação em lugar de sua conveniência, em detrimento do interesse público e das necessidades da sociedade. Não há necessidade de apresentar evidências empíricas para esse fato tão visível no aparelho estatal, basta identificar uma ação pública de dimensão regional típica e verificar a distribuição do pessoal disponível. Será encontrado um imenso vazio de pessoal nos menores municípios e nas regiões de menor desenvolvimento humano. Destaque-se a estrutura de pessoal do Vale do Ribeira e

compare-se com o eixo Anhanguera-Bandeirantes para qualquer ação estadual onde a regionalidade seja um elemento determinante e o resultado com certeza será uma distribuição absolutamente inaceitável.

A observância de indicadores regionais de distribuição relativa dos recursos orçamentários, associada à exigência de que seja buscada uma distribuição em identidade com a média estadual, colocará um obstáculo ao gerente da ação pública para que, por critérios não condizentes com as diretrizes e objetivos mais gerais, promovam a acomodação de interesses corporativos, mesmo porque teria que explicar à instância de monitoramento orçamentário essa sua decisão (mesmo que a mesma encontre respaldo nas competências atribuídas para gestão de recursos humanos). Mais ainda, as instituições buscariam uma alocação de recursos humanos para essas atividades típicas da dimensão da regionalidade, mais próximas dos respectivos espaços geográficos onde se dá a necessidade da ação, convergindo o planejamento do investimento institucional e de toda captação de recursos extra-orçamentários para essa lógica. Isso induziria não apenas a melhor alocação dos recursos humanos, mas também os recursos materiais e operacionais, evitando-se maiores dispêndios com deslocamento (passagens ou combustíveis e diárias), bem como imporia racionalidade à própria gestão das frotas institucionais de veículos com economias relevantes nessa conta. Nas ações governamentais comprometidas com a geografia, com certeza apenas a adoção da dimensão da regionalidade como indicador orçamentário promoveria avanço fundamental para a qualidade da gestão eficiente de recursos públicos e contribuiria para lançar uma pequena luz no túnel do tempo em termos de redução das disparidades regionais do território paulista, sem cair no simplismo da regionalização do orçamento, mas também sem aderir à inação diante de constatação tão dramaticamente comprovada. Isso agora se mostra possível pela revolução da gestão do orçamento pela prática de Governo Eletrônico, desenvolvida nos últimos dez anos pelo Governo do Estado de São Paulo, e pela reflexão consistente sobre as desigualdades regionais baseada em indicadores objetivos da realidade encaminhadas de forma competente pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

LITERATURA CITADA

BIASOTO JÚNIOR, G.; ZIMMERMANN, G. Transferências de ICMS aos municípios paulistas. In: FÓRUM LEGISLATIVO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO. São Paulo: Assembléia Legislativa, 2004.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: IMESP, 2000.

GONÇALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M. Agronegócio no Vale do Ribeira: caracterização da realidade e proposta de intervenção numa região carente. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 39-50, jan. 2001.

_____; _____. Manutenção da infra-estrutura viária e o orçamento municipal de 2001: uma análise do comprometimento das receitas nos municípios paulistas. _____, São Paulo, v. 33, n. 8, p. 31-94, ago. 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Balanço geral do Estado: contas do exercício de 2003. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 15 jun. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: finanças públicas 1998-2000**. Rio de Janeiro, 2004. 131 p.

SÃO PAULO. Constituição (1990). **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: IMESP, 2000.

SÃO PAULO. Lei Estadual n. 11.605 de 24 de dezembro de 2003. PPA 2004-2007, Plano Plurianual 2004-2007. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 24 dez. 2003.

INSERÇÃO DA DIMENSÃO DA REGIONALIDADE NAS ESTUTURA ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RESUMO: *Este trabalho procura contribuir para o debate em torno da questão da disparidade regional marcante encontrada no território paulista, fato determinado no Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), produzido pela Fundação SEADE para a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, na distribuição per capita desigual das cotas partes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e nas despesas realizadas pelos orçamentos municipais. Esses indicadores mostram não apenas que a disparidade regional já se mostra imensa, mas também que todos os elementos indicam pelo seu aprofundamento. As transferências estaduais e federais podem atenuar, mas não equacionam o problema, sendo necessária uma reestruturação, redefinindo as prioridades regionais da estrutura pública como um todo, iniciando um processo que conduza à descentralização efetiva. Para tal, em contraposição à idéia de regionalização do orçamento, que seria traumática e poderia produzir ineficiências alocativas, propõe-se como alternativa a inserção da dimensão da regionalidade no orçamento do Estado de São Paulo mediante indicadores regionalizados de aplicação de recursos para as ações marcadas pela associação com espaços geográficos específicos.*

Palavras-chave: desenvolvimento regional, orçamento público, disparidade regional, políticas públicas.

INSERTING THE REGIONAL DIMENSION INTO SÃO PAULO STATE GOVERNMENT'S BUDGET FRAMEWORK

ABSTRACT: *The work aims to shed new light on the debate on the state's huge regional disparity, a fact determined in the São Paulo Index of Social Responsibility (IPRS) produced by the SEADE Foundation for the Sao Paulo State Legislative Assembly, in the unequal per capital distribution of the quotas of the Circulation of Goods and Services Tax (ICMS) and in the expenses made by the municipal budgets. Those indicators show not only that regional disparity is already huge, but also that all its elements point to its increasing magnitude. State and federal transfers can attenuate but not solve the problem: a restructuring is necessary to redefine the regional priorities of the public structure as a whole, thus*

starting a process that leads to an effective decentralization. To that end, countering the idea of budget regionalization - which would be traumatic and might produce allocation inefficiencies-, this work proposes as alternative the insertion of the dimension of regionalism in São Paulo state budget by means of regionalized indicators for the resource application for actions marked by the association with specific geographic spaces.

Key-words: *regional development, public budget, regional disparity, public policies.*

Recebido em 13/06/2006. Liberado para publicação em 02/12/2005.