

# REGIONALIDADE E MATRICIALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMPATIBILIZAM MAIOR TRANSPARÊNCIA PARA SOCIEDADE COM MELHOR EFICIÊNCIA ALOCATIVA<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

## 1 - ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

A concepção do orçamento público consiste em um dos pilares do regime democrático, na medida em que surgiu como um dos elementos estratégicos do controle da sociedade sobre o Estado. A solidificação da democracia brasileira passa necessariamente pelo aprimoramento do orçamento público como peça de planejamento e de monitoramento das políticas públicas. O alicerce do moderno orçamento público brasileiro remonta à inserção na Constituição de 1988 de avanços no tratamento da questão orçamentária operada pelas leis infraconstitucionais denominadas Planos Plurianuais (PPAs) que, sendo quadrienais, cobrem períodos de governo. As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) aprovadas no primeiro semestre de cada ano fixam as prioridades e metas para as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) que aprovadas no segundo semestre de cada ano fixam a receita e a despesa para o exercício seguinte. Este alicerce da construção do orçamento público democrático o Brasil deve à inserção desses dispositivos durante o processo de elaboração da Constituição Brasileira.

A construção do edifício do orçamento público como instrumento pleno da democracia brasileira possibilitou avanço fundamental para os pilares de sustentação erguidos pela Lei da Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) (BRASIL, 2000) em que

a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal consolida os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) na medida em que

serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa

que não atenda aos seus dispositivos, exigindo-se que esteja adequada à lei orçamentária anual e

compatível com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Decorrentes desses avanços, diversos instrumentos de planejamento e auditoria da gestão pública vêm sendo desenhados e adotados. Em síntese, a Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal representa um avanço da democracia resultando no aprimoramento qualitativo e controle da ação pública, que revela o avanço da configuração dos pilares do orçamento como instrumento democrático.

O avanço do orçamento público como instrumento da democracia vem exigindo outros aprimoramentos para que as leis orçamentárias infraconstitucionais possam espelhar de forma objetiva os indicadores e metas mensuráveis e verificáveis para cada ação programática, para consistente auditoria dos órgãos de controle e maior transparência para a sociedade. E, nesse sentido, mostra-se essencial que o orçamento público reflita de forma nítida os problemas e os anseios dos diferentes segmentos da sociedade nos planos regionais, sociais e econômicos. Outra leitura, cada parcela relevante da sociedade deve estar espelhada no tocante aos seus anseios e problemas nas peças ordenadoras da ação pública correspondente à legislação orçamentária. Isto consiste num axioma da gestão orçamentária compromissado com a transparência e com o controle democrático pela sociedade.

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-73/2011.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: sydy@iea.sp.gov.br).

## 2 - DIMENSÕES DA REGIONALIDADE E DA MATRICIALIDADE COMO DEFINIDORAS DA TRANSPARÊNCIA E CONSISTÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em uma sociedade marcada pelas diferenças como a brasileira, um dos elementos essenciais do orçamento público consiste exatamente em levar em conta as distintas realidades na sua concepção e incorporar instrumentos mitigadores das mesmas nas suas disposições para a ação pública. E dentre as diferenças marcantes de economias continentais firmam-se as regionais. O orçamento público deve, nas suas legislações ordenadoras (PPAs, LDOs e LOAs), reconhecer e atuar com base nas diferenças verificáveis sobre os espaços territoriais nos quais se aplicam suas disposições. Esse é um campo para o avanço do orçamento público, em especial no plano das unidades da federação como o caso paulista, uma vez que as peças orçamentárias até o momento adotadas simplesmente desconhecem essa dimensão essencial.

Diferenças no campo orçamentário não dizem respeito tão somente à fundamental dimensão distributiva visando reduzir enormes desigualdades de desenvolvimento humano, verificáveis nos diversos territórios estaduais, inclusive em São Paulo. Dizem respeito também às distintas dinâmicas econômicas regionais que ensejam a necessidade de desenhos peculiares de ações públicas. Exemplificando, no caso da agricultura, os bananais do Vale do Ribeira produzem o dobro da renda média por hectare que os canaviais de Ribeirão Preto e, ainda assim, os indicadores de desenvolvimento humano do Vale do Ribeira são muito mais precários que os de Ribeirão Preto. Desse modo, ações focadas apenas na renda da propriedade rural restringindo-se à agropecuária não apresentam elementos de alavanca do desenvolvimento econômico. Há que se agregar valor pela multiplicação da renda agropecuária pelo processamento agroindustrial, uma vez que a agroindústria explica o desenvolvimento de Ribeirão Preto. Em cada uma dessas realidades formam-se mecanismos de coordenação vertical das cadeias de produção da agricultura com composições diferenciadas de agentes econômicos. As políticas públicas para agricultura, dessa maneira, não podem estar submetidas

à camisa de força da indiferenciação regional sob pena de serem inefetivas por concepção. Isso também se aplica a outras relevantes ações governamentais.

A especialização das economias regionais implica desenhos objetivos e distintos de políticas públicas que objetivem as transformações estruturais para o desenvolvimento econômico. Nada mais liberal que desconsiderar as diferenças de dinâmicas das cadeias de produção e nada mais equivocado que invocar preceitos liberais em ações governamentais focadas apenas nas funções estatais clássicas (educação, saúde, segurança pública, infraestrutura, etc) como elementos propulsores do desenvolvimento econômico. Apenas identificar espaços territoriais de elevada vulnerabilidade econômica e social e realizar intenso esforço de aproximar as estruturas clássicas de ação governamental em fóruns e mobilizações ativas nas regiões carentes não garantem sucesso na redução das disparidades regionais. Ao contrário, por exemplo, instalar estruturas educacionais consistentes nesses espaços pode facilitar a drenagem de profissionais mais habilitados para regiões que ofereçam oportunidades. Aumentam-se os dispêndios numa estrutura econômica que não responde e as forças regionais voltam a pedir mais recursos.

O que impulsiona o desenvolvimento desses espaços de vulnerabilidade econômica e social corresponde à alavancagem do investimento. Esse fato implica atuação pública coordenada que utilize todos os instrumentos passíveis de promoção da convergência de fatores que levem iniciativas privadas a realizar aportes de recursos que conduzam o desenvolvimento dessas economias deprimidas. Na agricultura, que se caracteriza pela especialização regional, exigem-se ações coordenadas de pesquisa e desenvolvimento, assistência técnica e extensão rural, defesa sanitária, políticas fiscais diferenciadas e financiamento do investimento, o que se mostra incompatível com visões disciplinares fragmentadas e desfocadas das dinâmicas regionais. Cada disciplina de forma isolada (P&D, ATER e Defesa) se mostra, com certeza, fundamental para o desenvolvimento da agricultura, mas acreditar que de forma isolada maiores investimentos em cada uma delas garantem o desenvolvimento configura-se como um mito que leva à alocação ineficaz de recursos públicos

escassos. Essa falta de visão integradora reproduz ineficiências das políticas públicas que levam os menos avisados a questionar o porquê de se manter tais estruturas.

Em uma leitura consistente das economias continentais em que diferenças regionais de todos os matizes se expressam de forma contundente, o orçamento público, para adquirir maior aderência à realidade e maior transparência mediante o reconhecimento explícito dos agentes econômicos, em especial na agricultura, deve adotar o critério da regionalidade. Verifica-se que incorporar o critério da regionalidade não implica a regionalização da alocação dos recursos públicos transformando o orçamento estadual na justaposição de orçamentos regionais. O critério da regionalidade adotado de forma inteligente permite articular políticas estratégicas seguindo diretrizes mais gerais com ações específicas focadas na dinâmica de cada realidade territorial. Numa concepção de matricialidade podem ser incorporadas leituras estratégicas mais gerais compatibilizando-as com as especificidades das respectivas emanações territoriais peculiares.

Por certo pelo critério da regionalidade os recursos orçamentários alocados para banana serão aplicados onde se produz banana e para cana em territórios onde existem canaviais. E em educação fundamental os recursos serão aplicados na proporção da existência de crianças em idade compatível com esse nível educacional. A conjunção da matricialidade com regionalidade permite múltiplas leituras, como comparar esforços globais de aplicação de recursos públicos focados em banana, cana e em educação fundamental com a aderência dessas alocações às especificidades regionais segundo as respectivas peculiaridades. Tem-se, assim, regionalidade e matricialidade como definidoras da transparência e consistência do orçamento público em termos de eficiência alocativa, eficácia e efetividade dos desenhos de intervenção.

### **3 - ARMADILHA DA DISCIPLINARIDADE FORJANDO A TENDÊNCIA DECRESCENTE DA PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

A agricultura como principal setor de economias continentais mostra-se mais dura-

mente penalizada pela visão disciplinar das políticas públicas as quais utilizam o orçamento público em ações fragmentadas sem compromisso com indicadores objetivos de intervenção na realidade. Isso porque a estrutura produtiva por meio dos agentes econômicos não se reconhece no conjunto das políticas públicas, pois nessa leitura disciplinar os elementos produtivos configuram-se como meros detalhes, em constante alusão a indicadores macroeconômicos para justificar as políticas setoriais inseridas no orçamento público. E tudo parece ser aplicação de recursos públicos no vazio, perdendo, assim, o reconhecimento da própria sociedade quanto às contribuições das instituições públicas voltadas para agricultura. Em uma sociedade democrática essa perda de prestígio político somente poderia levar ao pior dos cenários, ou seja, à redução progressiva dos aportes percentuais da participação da agricultura nos orçamentos estaduais. A leitura disciplinar da agricultura não permite forjar projetos que justifiquem maiores aportes de recursos para as ações setoriais estratégicas (P&D, ATER e Defesa), por mais relevantes que possam ser.

O caminho para reverter esse quadro consiste exatamente em apostar no foco inverso. Ao invés de ações fragmentadas de cunho disciplinar, as estruturas orçamentárias das políticas para a agricultura deveriam assumir caráter multidisciplinar com ações convergentes focadas no critério ordenador da regionalidade. O corporativismo das disciplinas não tem condição nem de entender e nem de pensar a totalidade, abrindo uma deletéria disputa entre essas instituições de foco disciplinar que se envolvem numa guerra não declarada por recursos escassos. Cada disciplina se expressa nos orçamentos públicos como se se bastasse nela mesma, o que aprofunda os precipícios interinstitucionais.

Apostar na autonomia das disciplinas se mostra próprio de estruturas sem compromissos com a visão integradora das políticas públicas que exigem mecanismos de coordenação consistentes e eficazes. Trata-se de abrir mão da recuperação do prestígio das políticas setoriais para agricultura no conjunto das políticas públicas, resignando-se com participações orçamentárias cadentes. Isso porque essa prática significa fazer o jogo da burocracia orçamentária que, focada em ajustes meramente contábeis das

finanças públicas, tem sua tarefa facilitada pela ausência de indicadores objetivos de impactos na realidade, possibilitando reduzir aportes nos orçamentos para agricultura.

A regionalidade focada em ações convergentes de cunho multidisciplinar das políticas setoriais para agricultura representa não apenas uma aposta na transparência do orçamento público mas como, principalmente com indicadores objetivos da dinâmica da própria economia dos espaços territoriais definidos, pode-se medir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas setoriais. A partir da configuração de desenhos compatíveis com as especificidades nas quais se inserem as intervenções públicas haverá maior identificação pelos agentes econômicos do esforço governamental, levando a maior reconhecimento institucional e, com isso, ao mais consistente prestígio político na concretização de orçamentos públicos com recursos mais adequados para agricultura. Verifica-se que os indicadores efetivos sustentam justificativas objetivas de alocação de recursos que complicam os cortes lineares da burocracia orçamentária nos seus ajustes contábeis. Assim, entende-se porque essa burocracia se mostra reticente em permitir a adoção da regionalidade como critério da concepção das políticas públicas. Afinal, cortar recursos de repartição se mostra facilitado em comparação a cortar recursos de região, o que implica elevado custo político cujo enfrentamento a burocracia busca evitar a todo custo.

Ressalta-se a correção das postulações da burocracia orçamentária em mitigar pressões na medida em que se configura como guardião da responsabilidade do ajuste fiscal apegando-se de forma ferrenha na exigência de cumprimento das disposições da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000). Aliás, nas análises das proposições orçamentárias com certeza os dispositivos mais citados são os Artigos 15 a 17 dessa lei federal que conferem a exigência de que qualquer ação e/ou despesa para ser executada exige prévia inserção na legislação orçamentária infraconstitucional (PPAs, LDOs e LOAs), submetendo as decisões programáticas ao critério da anualidade.

Nesse intento de mitigar pressões por mais recursos numa realidade de restrições fiscais, a burocracia orçamentária entende de forma nítida a composição das correlações de forças

políticas e sociais, sabendo que na agricultura agroindustrial-exportadora paulista, especializada em diversos fluxos produção-consumo de caráter regional, não há a necessária coesão capaz de sustentar a convergência dos interesses setoriais. Diferente dos demais estados primário-exportadores nos quais a expressão da agropecuária cria lideranças ruralistas consistentes e presentes, no caso paulista não existe uma liderança incontestável dos agropecuaristas. O que se tem são segmentos que se articulam em inúmeras organizações de convergência de interesses comuns. Basta verificar a força das lideranças agropecuárias paranaenses que são protagonistas políticos no seu espaço territorial e a inexistência dessa presença em São Paulo. Sem expressão na convergência de interesses, o prestígio setorial no orçamento público declina na proporção de sua expressão política.

Outro indicador dessa fragilidade da orquestração de interesses da agropecuária numa agricultura em que mais de três quartos das exportações são de produtos processados está na própria agenda das sucessivas direções das políticas setoriais. Essas direções são acionadas pelos grandes segmentos empresariais do fluxo produção-consumo da agricultura em temas que afetam de forma decisiva a dinâmica setorial, quase sempre ligados a questões tributárias e regulatórias em que a inserção estatal se mostra decisiva. Tanto é, que nos últimos anos as grandes demandas de intervenção pública dizem respeito aos impactos do Código Florestal em função da defesa de direitos adquiridos nas áreas de agropecuária consolidada, do enfrentamento das antecipações para cumprimento da legislação de proibição de queima de cana face às ações do Ministério Público. Nas questões tributárias está a proposição de antídotos tributários para o enfrentamento da guerra fiscal, quase sempre envolvendo a proposição de renúncias fiscais.

Esses elementos da regulação ambiental e tributária que afetam a dinâmica dos diversos fluxos produção-consumo, além de demandas de representação governamental nas negociações internacionais, ocupam parcela quase integral do esforço em direção às políticas setoriais. E se tratam, numa economia globalizada, de atuação estratégica para a competitividade setorial, mas que estão muito longe dos problemas que afetam as funções clássicas de desenvolvi-

mento da agricultura como ações setoriais estratégicas (P&D, ATER e Defesa) que consubstanciam as ações públicas contínuas das políticas governamentais. Concentrando-se no exercício dessas demandas setoriais maiores, de cunho regulatório, que exigem orquestração de interesses cada vez mais complexa, firma-se uma realidade de relativa autonomia para as instituições responsáveis pela ação governamental direta (P&D, ATER e Defesa).

Mas essa autonomia tem como preço a perda de inserção consistente na agenda governamental e com isso no orçamento público, uma vez que as prioridades acabam sendo definidas pelas demandas regulatórias de cunho ambiental e tributário. Há que se ter clara a possibilidade de ocorrência de gestão excepcional na avaliação das lideranças dos grandes segmentos do fluxo produção-consumo da agricultura, ainda que com indicadores precários na ótica dos desempenhos em termos das ações governamentais diretas (P&D, ATER e Defesa). Nesse quadro de atendimento das demandas setoriais, a denúncia do recuo da participação da agricultura no orçamento público, nesse caso, pouco acrescenta.

Nesse sentido, numa leitura correta da realidade, a burocracia orçamentária incentiva autonomia das disciplinas porque corretamente sabe da impossibilidade de coesão de força política capaz de sustentar a pressão consistente visando a defesa de maiores aportes de recursos orçamentários para agricultura. Mesmo porque entende que, de forma isolada, as disciplinas não têm como apresentar projetos focados na realidade com indicadores objetivos que construam reconhecimento dos agentes econômicos que avancem para correlação de força política capaz de pressão compatível.

Em sociedades urbanas como a paulista, em que o rural já se mostra minoritário na população, os responsáveis pela formulação das políticas setoriais não podem cair na armadilha da disciplinaridade das ações públicas para a agricultura, por mais fortes que sejam as pressões corporativistas, negando a defesa da regionalidade. Desde logo, há que ser frisado que as posições corporativistas das instituições disciplinares acabam reforçando uma realidade de tomada de decisão que impossibilita aportes substanciais de recursos para as políticas setoriais,

assumindo dessa forma posturas passivas frente a continuidade da redução dos orçamentos para as políticas setoriais em relação à agricultura.

Para os que acreditam na importância das políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura reforçando a consistência e reinserindo as ações públicas diretas (P&D, ATER e Defesa) na agenda das decisões governamentais, resta o desafio da reconstrução de correlação de forças políticas capazes de reverter a tendência declinante da participação setorial nos orçamentos públicos. Em espaços territoriais agroindustrial-exportadores com elevada especialização regional, como o paulista, o caminho para as propostas de estruturação das políticas setoriais envolve exatamente a aposta na incorporação da regionalidade e da matricialidade como elementos que, permitindo desenhos objetivos de ações governamentais para mais além das visões disciplinares, preenchem o vazio político da representação setorial.

Como o espaço metropolitano concentra a força econômica, social e política da economia estadual, com significativas estruturas industriais e serviços - inclusive dos grandes segmentos da agricultura - com agropecuária (lavouras e criações) irrelevante, há imenso espaço territorial onde o principal segmento econômico consiste essencialmente na agropecuária. Nesses espaços territoriais regionais ainda persistem elementos de lideranças agropecuárias de força política relevante e, pela harmonia da coordenação vertical dos fluxos produção-consumo regionais, haveria a adesão das estruturas de agrosserviços e de agroindústrias regionais também especializadas. Justamente a inserção da regionalidade como elemento determinante na agenda de políticas públicas expressa no orçamento setorial representa um requisito da recolocação das ações diretas (P&D, ATER e Defesa), essenciais para a agricultura na plataforma de ações governamentais com maior alocação de recursos. Isso como decorrência da convergência de forças políticas, porque nesse desenho as políticas setoriais serão mais aderentes às especificidades produtivas regionais, permitindo controle mais efetivo da sociedade sobre o conteúdo e resultado das ações desenvolvidas.

A regionalidade avança para além da questão da agricultura, ainda que permita o reconhecimento desse setor como principal dentro de

economias continentais e presente em todo espaço territorial. Trata-se do fato que permite uma visão integradora do desenvolvimento econômico da ótica territorial. Essas virtudes da incorporação da dimensão da regionalidade no orçamento público serão esmiuçadas na comparação das receitas orçamentárias mineira e paulista para a agricultura no período relativo ao PPA 2008-2011. A escolha dessas duas unidades da federação atende ao critério de evitar a partidarização do debate, uma vez que ambas as experiências foram formuladas e executadas por governos do mesmo partido político.

Mais ainda, como o debate da reforma política propugna o voto distrital (puro ou misto) isso implica apostar na regionalidade como elemento fundamental para o aprimoramento da representação política brasileira. Aliás, o sistema eleitoral proporcional apresenta o mesmo viés de falta de aderência do sistema disciplinar de elaboração de políticas públicas setoriais na medida em que ambos levam ao alheamento da sociedade e dos cidadãos em relação ao Estado. E as distorções alocativas dos orçamentos executados sem o critério da regionalidade têm o mesmo sentido das distorções representativas do sistema eleitoral proporcional. O avanço da democracia implica superação de ambos os sistemas porque eles são arcaicos.

#### **4 - EXPERIÊNCIA MINEIRA: receita multidisciplinar com incorporação inteligente da regionalidade na definição do orçamento público**

A estratégia de construção da legislação orçamentária do Governo do Estado de Minas Gerais configura mecanismo inteligente de inserção da regionalidade na definição do orçamento público sem cair na fragmentação indesejável da alocação dos recursos públicos, que seria resultante da adoção da equivocada concepção de orçamentos regionais. A construção do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2008-2011) constituiu-se como

instrumento normatizador do planejamento da administração pública de médio prazo. É a referência para a formulação dos programas governamentais do quadriênio, orientando acima de tudo as proposições de diretrizes orçamentárias e

as leis orçamentárias anuais. O PPAG define qual será o escopo de atuação do Estado para um período de quatro anos, ou seja, define os programas, com suas respectivas metas físicas e financeiras, que serão executados durante esse período (MINAS GERAIS, 2011a).

Em linhas gerais, isso corresponde ao atendimento das definições inerentes às legislações infraconstitucionais do orçamento público.

O PPAG deriva da busca de cumprimento do que foi estabelecido no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o qual consiste em um plano de longo prazo instituído pela Constituição Mineira. Compete ao PMDI estabelecer diretrizes que balizarão a formulação dos demais instrumentos de planejamento.

O mais recente consiste no

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, enriquecido e aprovado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, sob a forma da Lei n. 17.007/2007.

Esse planejamento estrutural busca um verdadeiro Estado para Resultados, o que significa garantir à população serviços públicos com alta qualidade, máximo índice de cobertura e aos menores custos (MINAS GERAIS, 2011a). E define que “subjacentes a esse objetivo, estão a qualidade fiscal e a gestão eficiente”. Dessa maneira, organizou-se em Minas Gerais um mecanismo estruturante de fixação de uma visão a longo prazo para o desenvolvimento estadual, a qual estão submetidos os instrumentos operacionais das proposições de ações públicas de cada período governamental. As revisões periódicas garantem aderência dos propósitos governamentais às transformações da realidade.

Dessa maneira, os PPAGs quadrienais incorporam programas

estruturados de acordo com as diretrizes estratégicas de governo e a disponibilidade de recursos, permitindo transparência na alocação de recursos e avaliação na aferição de resultados.

Em linhas gerais,

o PPAG é estruturado de forma a assegurar os objetivos de longo prazo propostos pelo PMDI, em outras palavras, o PPAG operacionaliza programas de governo voltados para as onze áreas de resultados observadas na seção que trata do PMDI. De acordo com a Constituição Federal, a Lei do PPA deve conter as diretrizes, objetivos e

metas da administração pública para as despesas de capital e PPAG outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A constituição mineira complementa ao exigir que essa Lei estabeleça de forma regionalizada as exigências descritas acima (MINAS GERAIS, 2011a).

Fica nítido que a construção conceitual dos instrumentos de planejamento do orçamento público do Governo do Estado de Minas Gerais avançou muito na construção de mecanismos estáveis de definição das estratégias das ações públicas numa visão de longo prazo, com leitura estrutural compatível com processos democráticos estruturantes.

Mais que uma visão estruturante de longo prazo, fundamental para o desenvolvimento econômico estadual, há elementos de monitoramento persistente e transparente das ações governamentais, uma vez que

o PPAG possui um ciclo de gestão específico, compreendendo os processos que, durante quatro exercícios, viabilizarão o alcance dos objetivos do governo. As etapas de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão do PPAG. Em Minas Gerais, esse plano é elaborado quadrienalmente, mas avaliado, revisto e monitorado anualmente, tendo em vista torná-lo flexível ao enfrentamento de novos problemas e demandas que venham a surgir na sociedade (MINAS GERAIS, 2011a).

Assim, trata-se conceitualmente de mecanismo avançado do planejamento governamental e de formulação do orçamento público que garante transparência e interação com a sociedade sem cair na limitação correspondente à perda de flexibilidade no ajustamento aos movimentos da realidade. Essa sintonia fina realiza-se nas revisões anuais.

Interessante aprofundar na estruturação do PPAG mineiro a partir de análise da Lei Estadual n. 19.417, de 3 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011 -, para o exercício de 2011, conforme determina o Art. 7º da Lei n. 17.347, de 16 de janeiro de 2008. Integram esse instrumento legal, o Anexo I contém os programas e as ações da administração pública organizados pelas áreas de resultados definidas na Lei n. 17.007, de 28 de setembro de 2007, que atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento In-

tegrado - PMDI - e o Anexo II contém os programas e as ações da administração pública organizados por setor de governo.

E

os Anexos I e II desta Lei atualizam os Anexos I e II da Lei n. 17.347, de 2008, contendo as respectivas inclusões e alterações, qualitativas ou quantitativas, efetuadas em programas, indicadores, ações e demais atributos.

E os indicadores fixados

adotam uma perspectiva de planejamento de quatro anos, especialmente no que diz respeito aos valores físicos e financeiros das ações, como referência permanente para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (MINAS GERAIS, 2011b).

Verifica-se que a receita mineira de planejamento orçamentário e das políticas públicas superou a visão estática que fixa metas para quadriênios ao adotar concepção dinâmica de ajustes anuais que ampliam a transparência da gestão pública em debates anuais de objetivos e metas.

Mas na leitura da Lei Estadual Mineira n. 19.417/2011 de revisão do PPAG 2008-2011 para o exercício 2011 (MINAS GERAIS, 2011b), mais que um mecanismo avançado de planejamento democrático da gestão pública, incorpora a matricialidade na concepção estrutural do documento, uma vez que pode ser lido focando programas e ações por áreas de resultados definidos no PMDI (defesa social, desenvolvimento do norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce, educação de qualidade, inovação, tecnologia e qualidade, investimento e valor agregado da produção, logística de integração e desenvolvimento, protagonismo juvenil, qualidade ambiental, qualidade e inovação em gestão pública, qualidade fiscal, rede de cidades e serviços, redução da pobreza e inclusão produtiva, vida saudável). Desde logo, reconhecendo a disparidade entre as regiões mineiras, o PPAG 2008-2011 define de forma explícita o enfrentamento desse desafio ao configurar como área de aferição de resultado o desenvolvimento do norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce que concentram os principais indicadores de baixo desenvolvimento humano do território mineiro. Noutro ângulo de visualização do mesmo documento, pode-se também verificar os programas e ações por setor de governo. Nesse formato, pode ser observada a programação da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de

Minas Gerais (SEAPA) em seu conjunto de ações que se associam às diversas áreas de resultados.

Mas além da matricialidade incorpora-se a regionalidade na definição dos objetivos e metas de cada ação. Por exemplo, o programa 163 “Minas Mais Seguro”, cuja unidade responsável é a SEAPA, contempla a Ação 4426 - Garantia de renda mínima e subvenção do seguro rural -, cuja finalidade consiste em

garantir ao produtor segurado, de todas as regiões do Estado, cobertura das perdas das culturas ocasionadas por fenômenos naturais adversos, proporcionando aos produtores e a suas famílias maior estabilidade financeira. Garantir renda mínima ao agricultor familiar da área mineira da SUDENE, na ocorrência de seca, estiagem ou excesso hídrico (MINAS GERAIS, 2011b).

E as metas fixadas para a ação governamental são detalhadas em termos físicos e orçamentários por região (central, Mata, sul de Minas, Triângulo, Alto Paranaíba, centro-oeste, noroeste de Minas, norte de Minas e Jequitinhonha/Umcurei). Cumpre-se dessa forma a exigência constitucional mineira de que as metas físicas e financeiras dos PPAGs sejam apresentadas de forma regionalizada. Verifica-se que se trata de um mecanismo inteligente de incorporar a dimensão da regionalidade sem criar ações especificamente regionais, mas fixando metas físicas e orçamentárias detalhando regionalmente a abrangência de uma única ação.

Essa concepção torna insubsistente a argumentação de que a dimensão regional no orçamento público somente poderia se dar com a multiplicação de unidades de gestão e execução (UGEs) de conformação regional. Isso implicaria multiplicação de estruturas gerenciais por diversos espaços territoriais aumentando os dispêndios com a estruturação administrativa dessas unidades. De qualquer maneira, com o mecanismo mineiro de inserção da dimensão da regionalidade no orçamento público, há como compatibilizar metas físicas e financeiras para as ações diretas da agricultura (P&D, ATER e Defesa), além de outras consideradas estratégicas mediante a definição de esforços regionais de cada instituição, abrindo espaço para articulação da convergência da atuação focando cadeias de produção e fatores limitantes regionais explicitados.

Mais que isso, a receita mineira explicita de forma objetiva o compromisso da ação governamental com a redução da pobreza em regiões de economia deprimida. Não restam dúvidas, portanto, que a gestão pública mineira em termos de planejamento e execução orçamentária incorpora desejáveis mecanismos de transparência e de eficiência alocativa com receita multidisciplinar de incorporação inteligente na dimensão da regionalidade. Nesse sentido, consiste em contribuição inequívoca ao aprimoramento do orçamento público por meio de um instrumento essencial para a consolidação da democracia brasileira numa perspectiva compatível com o sistema eleitoral do voto distrital. A análise mostra a receita orçamentária consistente.

##### **5 - MODELO PAULISTA: receita disciplinar do orçamento público e planejamento governamental no horizonte do curto prazo**

A concepção do planejamento orçamentário paulista se mostra diametralmente oposta em relação à mineira. Desde logo, não existe no Governo do Estado de São Paulo um Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) com visão de longo prazo (horizonte de 20 anos) institucionalizado por lei específica. A estruturação do Plano Plurianual (PPA 2008-2011) deu-se pela Lei n. 13.123, de 8 de julho de 2008, que instituiu, no Anexo que a integra, o Plano Plurianual para o quadriênio 2008/2011, (...) estabelecendo, para o período, os programas com seus respectivos objetivos, indicadores, valores e metas da administração pública estadual e dos demais Poderes do Estado para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (SÃO PAULO, 2008).

Trata-se, dessa maneira, da estruturação de documento programático a ser executado pela administração num horizonte de quatro anos para os quais são definidas as metas e os patamares de recursos.

O PPA 2008-2011 do Governo do Estado de São Paulo define como

diretrizes fundamentais da Administração Pública Estadual e dos programas estabelecidos neste plano: 1. redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida da população; 2. geração de emprego e renda e preservação dos

recursos naturais; 3. garantia da segurança pública e promoção dos direitos humanos.

No modelo paulista as metas e objetivos bem como os programas e ações do PPA 2008-2011 são revistos na ocasião da definição das

prioridades e metas fixadas nas leis de diretrizes orçamentárias e as programações estabelecidas nos orçamentos anuais correspondentes aos exercícios abrangidos pelo período do Plano (SÃO PAULO, 2008).

O que caracteriza a operação do modelo paulista de PPA é a falta de revisão anual com análise consubstanciada de objetivos e metas (físicas e financeiras), assim, o documento original acaba configurando uma “carta de intenções” cuja aplicabilidade submete-se ao crivo das restrições dos ajustes pontuais realizados a cada ano na elaboração das LDOs e das LOAs também formatadas em leis específicas.

O PPA 2008-2011 do Governo do Estado de São Paulo destaca programas e ações (projetos e atividades) identificando diretamente os órgãos executores. Nesse sentido, a verificação, por exemplo, do tópico para agricultura revela uma enorme distância entre a proposição original do PPA 2008-2011 e a execução nos exercícios que o integram, sendo que muitos projetos simplesmente não foram contemplados com recursos e, por conseguinte, não foram executados. Nos espaços de decisão das instituições públicas essa ocorrência reproduz-se em perda de confiança no planejamento governamental - ainda que no horizonte quadrienal de curto prazo - fixando-se o documento aprovado tão somente como referência para a construção das LDOs e LOAs que acabam contemplando atividades e poucos projetos estratégicos. Ao menos no universo da agricultura, a dimensão mais ampla de diagnóstico e prospecção da realidade para construção no PPA de estratégias governamentais consistentes perde-se no tempo na medida em que todo esforço institucional acaba convergindo para a obtenção de patamares adequados de recursos. Um cotejo entre as propostas da campanha eleitoral de todos os partidos anterior ao período do PPA 2008-2011 com os resultados da execução das ações governamentais revela que as percepções objetivas dos problemas setoriais não encontraram eco na ação governamental efetiva.

Outra característica do PPA 2008-2011

para agricultura paulista consiste na similaridade estrutural com o PPA 2004-2007 que, na verdade, corresponde ao rearranjo de proposições já inseridas no PPA 1999-2003, o que longe de conferir a existência de estratégia de médio prazo, corresponde à reprodução inercial de programas, projetos e atividades num autêntico “mais do mesmo” do planejamento público. Em resumo, na agricultura todas as ações estratégicas executadas no decorrer de três PPAs subsequentes foram pensadas e formuladas no único exercício consistente de planejamento correspondente ao período governamental 1995-1998. Destaca-se na leitura do PPA 2008-2011 um conjunto coerente de investimentos em obras estratégicas, a grande maioria delas concentradas no espaço metropolitano, daí a prioridade visível para um enorme e consistente plano de obras construindo infraestrutura. Na agricultura, para as denominadas três atribuições estratégicas (P&D, ATER e Defesa), há pouco resultado objetivo no período dos últimos dois PPAs. Pontualmente destaca-se somente o êxito de, paradoxalmente, projetos focados nas realidades territoriais descentralizadas como o de microbacias hidrográficas (sustentabilidade ambiental, social e econômica) e o “Melhor Caminho” (trafegabilidade de estradas rurais estratégicas) e inovações em instrumentos de políticas públicas (subvenção do prêmio do seguro rural e outras medidas).

Em relação às denominadas prioridades do PPA 2008-2011 estas, desde logo, não focavam a agricultura. Seguindo a leitura no campo social, as prioridades foram nitidamente metropolitanas como “promover um salto de qualidade na educação e na saúde públicas”. No demais, destacam-se no plano de obras as seguintes ações

integrar e expandir o transporte público, principalmente nas regiões metropolitanas e ampliar a infraestrutura humana e física para que a economia paulista possa melhor aproveitar as oportunidades de crescimento, aumentando sua competitividade, provendo um maior equilíbrio entre as regiões do Estado e acelerando a geração de emprego e renda. Estes são os grandes desafios que o Governo do Estado de São Paulo se propõe a responder no quadriênio de 2008 a 2011 (SÃO PAULO, 2008).

A resposta buscada no plano social se distingue

nas funções estatais clássicas e o desenvolvimento econômico foca-se na eliminação das deficiências de infraestrutura, inexistindo uma estratégia nítida de desenvolvimento e, principalmente, de enfrentamento das disparidades regionais paulistas.

E mesmo quando incorpora a discussão regional, segue no mesmo sentido ao aduzir que o

PPA 2008-2011 é informado também pelas preocupações de aprofundar o conhecimento das diversas regiões do Estado de São Paulo e estimular o pleno aproveitamento de suas potencialidades. Assim, no interior do Estado, as ações prioritárias se concentrarão em investir na capilaridade do sistema rodoviário, com a recuperação das estradas vicinais e com a manutenção, ampliação e duplicação das rodovias estaduais.

Na agricultura, para manutenção da liderança setorial paulista,

dois programas serão prioritários: o “Risco Sanitário Zero”, que tem como objetivo ampliar e modernizar a capacidade estadual de vigilância sanitária e epidemiológica; e o “Melhor Caminho”, que irá recuperar mais de 10 mil quilômetros de estradas rurais, garantindo maior agilidade e segurança no escoamento das safras agrícolas (SÃO PAULO, 2008).

E quando cita uma função clássica (P&D), retira-lhe a diferença de dinâmica, ao aduzir que

a consolidação dos polos regionais de pesquisa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) para a adoção contínua de inovações tecnológicas reforçará o empenho em preservar o pioneirismo paulista na agropecuária e na agroindústria nacionais (SÃO PAULO, 2008).

Interessante destacar que essas três prioridades da agricultura do PPA 2008-2011 não atingiram os patamares de resultados projetados.

E quando cita um segmento econômico os resultados foram o inverso, ao pontuar que

para diminuir os riscos da monocultura canavieira e da exclusão de setores importantes de produtores agrícolas, será buscado o melhor aproveitamento de vantagens comparativas do Estado em outros segmentos de produtos, como na fruticultura, na floricultura e no reflorestamento (SÃO PAULO, 2008).

A grande expansão no período foi a canaveira e

no reflorestamento e isso verificou-se não como resposta à expansão sucroalcooleira mas como dinâmica própria em região distinta. Essa desatenção para políticas setoriais estratégicas formou-se a despeito do que o diagnóstico econômico mostrava

o forte ganho de participação do setor agropecuário, beneficiado, pelo lado da oferta, pelos ganhos de produtividade advindos da modernização, e pela forte demanda externa por *commodities* agrícolas e outros produtos da agropecuária.

Há ausência da adoção do enfoque da regionalidade, ainda que numa atividade específica quanto ao local, mesmo reconhecendo as diferenças regionais ao colocar que

o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), que mede heterogeneidade e a evolução socioeconômica dos municípios paulistas revela que, embora tenham ocorrido importantes avanços, na grande maioria deles, a heterogeneidade persiste (SÃO PAULO, 2008).

Noutras palavras, conquanto tenha estruturado avanços relevantes na produção de indicadores de desenvolvimento humano de geração mais avançada na mensuração do movimento das diferenças regionais, essa dimensão não foi incorporada na programação das políticas públicas.

As leituras dos objetivos dos três programas de caráter disciplinar, associados, cada um deles, a uma instituição estratégica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA), não contemplam estratégias claras de regionalidade. E quando focam questões locais apresentam detalhamento antagônico a esse propósito:

- Programa 1301 - Geração e transferência de conhecimento e tecnologias para o agronegócio, cujo objetivo é

gerar e transferir conhecimentos relacionados à segurança alimentar, à sustentabilidade agroambiental, à organização do espaço rural e periurbano, à bioenergia e aos produtos e processos estratégicos, permitindo o crescimento da produtividade e da competitividade do agronegócio paulista, das oportunidades de novos negócios, da geração de emprego e renda e da inclusão social (SÃO PAULO, 2008).

Fica patente a ausência de incorporação da di-

menção das diferenças regionais e a não incorporação da dimensão da regionalidade, ainda que a inovação agropecuária seja marcada pela especificidade da agricultura especializada regionalmente.

- Programa 1307 - Desenvolvimento local integrado sustentável, cujo objetivo é

promover os agentes locais de desenvolvimento como articuladores das forças presentes nos municípios, visando conjugar o desenvolvimento econômico, a promoção da cidadania e a preservação do meio ambiente (SÃO PAULO, 2008).

Conquanto tenha havido o projeto, “Programa Estadual Microbacias Hidrográficas” (PEMH) que parte do diagnóstico da dinâmica local e trata-se de uma experiência herdada do PPA 2004-2007 que terminou no PPA 2008-2011 como ação exitosa, neste último período foi decretada a falência do sistema de municipalização da agricultura sem que tenha sido colocado nada mais consistente no lugar, abandonando-se a estratégia inclusiva das regiões de agricultura deprimida.

- Programa 1311 - Defesa sanitária do agronegócio para proteção da saúde do homem e do meio ambiente, cujo objetivo é

promover, através da fiscalização dos agentes envolvidos na cadeia de produção de alimentos, a manutenção e valorização do patrimônio agropecuário, a saúde animal e vegetal, a idoneidade dos insumos e serviços utilizados na agropecuária e a identidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos alimentos (SÃO PAULO, 2008).

Ainda que a defesa sanitária se mostre a menos associada à dimensão territorial das três funções básicas, não faz sentido ser pensada desvinculada da dinâmica das cadeias de produção inseridas numa dimensão territorial especializada (SÃO PAULO, 2008).

A resultante desse longo período de descolamento entre a estrutura pública e a dinâmica econômica e social da agricultura estadual se revela em indicadores de descompasso entre a estrutura institucional e a estrutura produtiva verificado no fato de que, no final de 2010, notava-se elevada concentração da estrutura diretiva da SAA nas regiões metropolitanas com 46,68% dos cargos e funções gratificadas, o que funciona como mecanismo de concentração do corpo

técnico, em especial os mais qualificados e experientes. Noutro indicador, as regiões metropolitanas com apenas 4,34% das unidades de produção agropecuária com 1,95% da área agropecuária concentram 39,48% dos técnicos (GONÇALVES, 2011). Assim, numa atividade nitidamente específica quanto ao local, a estrutura técnica da SAA não está onde o agricultor está. Isso aumenta de forma vertiginosa a corrosão do reconhecimento produtivo da importância das ações institucionais, o que acaba reduzindo o prestígio político dessas instituições públicas estratégicas. E uma medida consistente desse fato está exatamente na menor participação da agricultura nos orçamentos públicos estaduais. E o pior dos cenários, no PPA 2008-2011 não existiram projetos que justificassem somas expressivas de recursos adicionais.

Uma realidade na qual estão nitidamente identificados amplos espaços geográficos que concentram elevado patamar de pobreza de origem rural como o sudoeste Paulista, Alto Ribeira, Vale do Paraíba Histórico e Pontal do Paranapanema não foram sequer formuladas abordagens de enfrentamento dessas situações regionais indesejáveis. A SAA, paradoxalmente, atuou de forma decisiva na luta contra a carência urbana, mas propriamente metropolitana, e não incorporou à sua agenda a dimensão da regionalidade focando territórios específicos onde predominam a pobreza de origem rural.

De qualquer maneira, as políticas públicas para agricultura paulista limitaram-se à receita orçamentária do “modelo paulista” como um ajuntamento de perspectivas disciplinares sem articulações compatíveis com uma visão de totalidade da dinâmica da agricultura. As políticas foram calcadas nitidamente no planejamento governamental com horizonte do curto prazo, cuja vida útil foi estendida nos três PPAs como reprodução inercial caracterizada por negação do atributo da regionalidade essencial para a aderência das políticas públicas setoriais e condição para reconfiguração de força política compatível com novo ciclo de reconhecimento da prioridade governamental para agricultura. Essa ocorrência verifica-se a despeito da Constituição Paulista definir no seu Artigo 156 que

os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual (SÃO PAU-

LO, 1989, 2011a).

Assim, mais que crescentemente descolados da realidade pela reprodução inercial de “mais do mesmo” das políticas públicas para agricultura, os planos plurianuais paulistas estiveram até agora eivados de inconstitucionalidade.

## **6 - NOVO GOVERNO PAULISTA E PPA 2012-2015: incorporação da regionalidade e novo ciclo de políticas setoriais**

O PPA 2012-2015 do novo Governo do Estado de São Paulo ascendeu as esperanças de avanços não apenas no enfrentamento das notórias disparidades regionais paulistas como também em relação ao início de novo ciclo das políticas setoriais para agricultura, rompendo com a reprodução inercial verificada na passagem do PPA 2004-2007 para o PPA 2008-2011, ainda que a estrutura proposta para as políticas para agricultura seja literalmente similar a não apresentar inovação de projetos. De início criou-se a Secretaria de Gestão Metropolitana para cuidar da integração das ações governamentais para o conjunto das grandes regiões metropolitanas estaduais e dos aglomerados urbanos que são contíguos às mesmas. E para as demais regiões, numa nítida configuração de prioridade explícita para a questão da regionalidade da ação pública, alterou-se a denominação da então Secretaria de Economia e Planejamento para Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR). Trata-se de conjunto de medidas estratégicas para a alteração da dinâmica das ações governamentais paulistas incorporando elementos compatíveis à consolidação do orçamento público como um instrumento essencial do amadurecimento do processo democrático.

E tudo indica que se caminha nesse sentido, tanto assim que a SPDR, com base na Resolução SPDR n. 03, de 4 de março de 2011, estabeleceu como uma das diretrizes estratégicas do PPA 2012-2015 a busca do “estado integrador do desenvolvimento regional e metropolitano” visando

explorar potencialidades e equacionar ações setoriais sobre um mesmo recorte territorial, mobilizando instrumentos de coordenação e gestão intergovernamental, para otimizar o uso

dos recursos nas áreas metropolitanas e dinamizar regiões pouco desenvolvidas, é diretriz que deverá propiciar a redução das desigualdades regionais, a melhoria da qualidade e da eficiência do espaço habitado, sem prejuízo da preservação da paisagem natural e do patrimônio histórico.

E reforça essa convicção ao estabelecer como um dos objetivos estratégicos

operacionalizar modelo de desenvolvimento regional ajustado às vocações e demandas de cada território, inclusive tendo em conta as peculiaridades das regiões metropolitanas e dos grupos de planejamento sudoeste, Vale Histórico e leste Mogiana (SÃO PAULO, 2011d).

Essa tendência se concretiza na Mensagem n. 63, de 2011, do Governador do Estado que encaminhou ao Legislativo Paulista o Projeto de Lei n. 771 de 2011 que “institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2012-2015” que incorpora o Artigo 5º o qual define que

o projeto de lei do orçamento anual relativo ao segundo exercício de vigência do Plano Plurianual de que trata está lei conterá demonstrativo regionalizado dos investimentos, discriminados de modo a corresponder aos respectivos programas (SÃO PAULO, 2011b).

E para tal, novos desenhos de políticas setoriais para agricultura serão produzidos numa realidade de reencontro da legislação orçamentária paulista com a necessária condição de respeito inquestionado dos princípios constitucionais paulistas.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2012 (SÃO PAULO, 2011c) e a própria estrutura do PPA 2012-2015 repetem a estrutura programática do PPA 2008-2011. Esses fatos colocam um desafio a ser cumprido na construção dos procedimentos e mecanismos definindo a estruturação de critérios de regionalização num universo em que coexistem várias regionalizações da estrutura governamental. E são incompatíveis entre si, indo desde a que define o critério para as 22 unidades gerenciais de recursos hídricos (SÃO PAULO, 1994b) até a incompleta definição das microrregiões, aglomerados e regiões metropolitanas previstas em substituição às antigas regiões administrativas que nunca foram substituídas na prática (SÃO PAULO, 1994a). Por vezes cria-se sobreposição contraditória como ocorre na Região Metropolitana de Campi-

nas, onde constam 19 municípios, sem alteração da Região Administrativa de Campinas com 63 municípios, duplicando regionalização administrativa e orçamentária. O primeiro grande desafio consiste exatamente na determinação de forma objetiva e organizada de critérios para definição da regionalização para que as bases de dados estatísticos da economia, sociedade e dos dispêndios públicos sejam analisáveis por meio da mesma base territorial. Isso se mostra como

necessidade imperiosa do planejamento estatal. O segundo grande desafio consiste exatamente em adotar estruturas programáticas e indicadores compatíveis com a construção da matricialidade e adoção da regionalidade. O passo referente à decisão de se adotar o critério da regionalidade está dado. Os resultados dessa decisão em termos de efetividade e consistência exigem alguns anos para serem avaliados. O imperativo consiste em esperar para ver.

## LITERATURA CITADA

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 05 maio 2000.

GONÇALVES, J. S. **Agricultura e diretrizes estratégicas no PPA 2012-2015 do Governo do Estado de São Paulo**: diagnóstico setorial - GSPOFP-SAA. São Paulo: SAA, 2011. 54 p. (Série Agricultura de São Paulo, Trabalho Técnico, 09/2011).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano plurianual de ação governamental (PPAG 2008-2011)**. Belo Horizonte: GEMG 2011a.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual n. 19.417, de 3 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011, para o exercício de 2011. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 4 jan. 2011b.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 5 out. 1989.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 2 ago 1994a.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.034, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH, a ser implantado no período 1994 e 1995, em conformidade com a Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 27 dez. 1994b.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.123, de 8 de julho de 2008. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2008/2011. **Diário da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 9 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 771/2011. Institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2012-2015. Disponível em: <[www.al.sp.gov.br/web/PPA/Projeto\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.al.sp.gov.br/web/PPA/Projeto_PPA_2012-2015.pdf)>. 2011b

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 954/2011. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2012. **Diário da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 30 ago. 2011c.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional - SPDR. Resolução n. 03, de 4 de março de 2011. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 05 mar. 2011d.

**REGIONALIDADE E MATRICIALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMPATIBILIZAM  
MAIOR TRANSPARÊNCIA PARA SOCIEDADE COM MELHOR EFICIÊNCIA ALOCATIVA**

**RESUMO:** Este trabalho analisa a questão do orçamento público argumentando pela adoção do critério da regionalidade a partir de programas e ações estratégicas, definindo metas e recursos conforme a representatividade de cada região na construção do indicador global. Essa perspectiva permite contornar os problemas da mera regionalização do orçamento que levaria à indesejável fragmentação programática produzindo ineficiências. Destaca-se a experiência estadual mineira por uma contribuição relevante para a gestão orçamentária ao compatibilizar critérios de regionalidade com a matricialidade definidora dos principais problemas a serem enfrentados. Este modelo se mostra em contraposição à sistemática paulista adotada até 2012, em que estão ausentes elementos de regionalidade.

**Palavras-chave:** orçamento público, orçamento mineiro, orçamento paulista, regionalidade, matricialidade.

**REGIONALISM AND MATRIXIALITY OF PUBLIC BUDGET MAKE GREATER  
TRANSPARENCY TO SOCIETY AND BETTER ALLOCATIVE EFFICIENCY COMPATIBLE**

**ABSTRACT:** This study examines the issue of public budget arguing for the adoption of regionality criteria based on programs and strategic actions which define goals and resources according to the representation of each region in the construction of an overall indicator. This perspective helps circumvent the problems of a mere regionalization of the budget that would lead to an undesirable programmatic fragmentation, thereby producing inefficiencies. It highlights the experience of the State of Minas Gerais as a major contribution to budget management whilst making regionality criteria compatible with the matrixiality that defines the main problems to be faced. This model contrasts with the system to be adopted until 2012 in the state of Sao Paulo, in which elements of regionality are missing.

**Key-words:** public budge, mineiro budget, paulista budget, regionality, matrixiality.

---

Recebido em 04/10/2011. Liberado para publicação em 29/11/2011.