



**CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS : REDUÇÃO DAS APLICAÇÕES
ORÇAMENTÁRIAS NA FUNÇÃO AGRICULTURA AFETAM AS TRÊS
INSTÂNCIAS FEDERATIVAS**

JOSÉ SIDNEI GONÇALVES CPF 890.184.438-91

Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Endereço p/ correspondência: Av. Miguel Stéfano, 3.900 – Cep. 04301-903 - São Paulo, SP (e-mail:sydy@iea.sp.gov.br).

SUELI ALVES MOREIRA SOUZA CPF 32.678.338-50

Economista, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Endereço p/ correspondência: Av. Miguel Stéfano, 3.900 – Cep. 04301-903 - São Paulo, SP (e-mail: sueli@iea.sp.gov.br).

**PUBLIC FINANCIAL CRISIS: BUDGET ALLOCATION REDUCTION IN
AGRICULTURAL SECTOR AFFECTS THREE FEDERAL RURAL SERVICES**

ABSTRACT

This work aims to sustain the argument that in the main services of the public sector, which are essential for Brazilian agriculture, the reasonable limit for expenditure restraint was exceeded long ago. In this perspective, the Brazilian fiscal crisis, which persists since the depleting of the funding pattern, occurred late 1970s, affecting agriculture directly with the end of subsidized credit which had sustained as much of the agriculture modernization process as much of investment sunk in the processors plants back and forward from farm level, did not concentrate in this episode, into the extent that, the effects of this crisis still affecting the mechanisms of sector policy making, in the present moment. The crisis of the funding pattern did not only jeopardize the low cost resource availability for improving private agricultural activities, but also, the production and investment decisions. It led to a crash of governmental capacity to play strategic public actions toward agricultural sector sustainable development, as public activities on technology research at the universities, agricultural pest defense, and rural extension.

Keywords: Fiscal Crisis, Public Budget, Agriculture Public Expenditure



CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS : REDUÇÃO DAS APLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA FUNÇÃO AGRICULTUR AFETAM AS TRÊS INSTÂNCIAS FEDERATIVAS

1. INTRODUÇÃO

Os ciclos do desenvolvimento econômico estão diretamente relacionados aos ciclos de investimentos, correspondendo à obtenção de altas taxas de crescimento nas fases de aceleração cíclica e de taxas reduzidas nos períodos de desaceleração cíclica. A capacidade de intervenção estatal torna-se crucial na ação de minorar os impactos dos períodos de desaceleração alavancando a mobilização de recursos para inversões estratégicas quando um significativo bloco de investimentos que havia produzido o a fase ascendente anterior entra em processo de maturação. Contudo, essa aventada capacidade estatal de intervenção na órbita econômica está condicionada à solidez do padrão de financiamento de sustentação do investimento. Em economias como a brasileira, onde a presença do Estado no processo de transformação econômica se mostra ativa e estratégica, moldando o padrão de financiamento, pela captação de recursos líquidos de determinados setores econômicos e sua transferência para setores que se pretende estimular – o caso mais latente consiste no confisco cambial do café para impulsionar a indústria nascente-, a crise do padrão de financiamento corresponde inexoravelmente à uma crise das finanças públicas.

A economia brasileira ensejou desde a segunda metade dos anos 1960, um profundo processo de transformação econômica que reestruturou seu principal setor econômico, a agricultura, que deixou de ser apenas cafeicultura que hegemonizou a inserção externa até a década de 1970, promovendo a modernização agropecuária com base no crédito subsidiado(PINTO, 1980) inserida num processo mais amplo de reestruturação produtiva, abarcando a moderna agroindústria de insumos e máquinas – bens de capital da agricultura financiados no bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (KAGEYAMA et al 1990)-, a agroindústria processadora com base em políticas de financiamentos direcionadas (BELIK, 1994) e a distribuição final com base na emergência dos supermercados (CYRILLO, 1986). Como propugnava o estudo pioneiro da aplicação da análise insumo-produto à agricultura brasileira, *“as tarefas de elaboração dos produtos primários são realizadas em unidades especializadas (fábricas) o que implica em criar um setor novo, fora da agropecuária mas dentro do país. Esse setor é a manufatura ou no sentido corrente a indústria. É a criação desse setor que muda toda dinâmica da economia”* (RANGEL, 1954). Na entrada dos anos 1980, após completada a internalização do que se denomina padrão da 2ª Revolução Industrial, a agricultura enquanto principal setor da economia continental brasileira havia sido profundamente transformada com mudanças na dinâmica setorial e da economia como um todo.

Mas, no mesmo tempo histórico em que se deu o fim do último período largo e consistente de aceleração cíclica da economia brasileira, encontrou-se esgotado o padrão de financiamento baseado no crédito subsidiado que, mais que alavanca da modernidade de uma forma direta, consistia num crédito direcionado para sustentação da demanda efetiva dos novos setores que estavam sendo internalizados além de ancorar a oferta de insumos para que esses segmentos pudessem avançar. Desde então o Estado Brasileiro, num primeiro momento mergulhado num perene crise fiscal em função de uma enorme dívida pública que decorre diretamente das transferências de renda para segmentos privados da fase áurea anterior, dívida essa desde então nunca depreciada de forma consistente em relação ao seu estoque, ao contrário cresce com incorporação ao principal dos juros não pagos. Num segundo momento surge a previdência para os não contributivos no final dos anos 1980, na ênfase do enorme clamor social pelo resgate de parcelas significativas que, esperando o bolo crescer para ser distribuído, não tinham padrões adequados de políticas compensatórias de proteção social.



Esse quadro que havia gerado inúmeras tentativas de controle da inflação, todas fracassadas, até a metade dos anos 1990, quando foi engendrado o processo de estabilização econômica que logrou estabelecer controle sobre a inflação. Pela pressão constante da dívida pública e do *deficit* da previdência, cujos efeitos conjuntos no endividamento do setor público foram magnificados pelas elevadas taxas de juros, as finanças públicas foram ajustadas com base em dois pressupostos, o aumento substancial da carga tributária e o corte significativo nos gastos públicos, que recaíram fundamentalmente sobre as despesas de custeio da máquina pública, dada a rigidez para baixo dos gastos da previdência e da dívida pública, juridicamente sustentados nos argumentos gêmeos do pleno respeito aos contratos na gestão da dívida e dos direitos adquiridos na gestão da previdência. Na realidade atual, com o aumento da carga tributária esgotando sua capacidade de resolver o financiamento dos *deficits* previdenciários e do gerenciamento da dívida pública, pois ainda que a proporção dos tributos no produto nacional tenha crescido e que expressivos *superavits* primários tenham sido obtidos nas contas públicas, as finanças públicas não permitem ao Estado ensejar um papel de indutor de novo ciclo de desenvolvimento sustentado.

As limitações decorrentes de vinculações orçamentárias para saúde e educação e as regras de gestão inerentes à denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101 de 4 de maio de 2000), reduz a margem de manobra das autoridades de todas as instâncias federativas. Esse quadro para a agricultura converte-se num obstáculo ao próprio movimento de crescimento uma vez que não apenas tolhe a plenitude da manifestação dos instrumentos de modernidade representados pela contratualização crescente via mercado financeiro mas também fica sem ser atendida de forma consistente por políticas públicas estratégicas essenciais a um novo ciclo de desenvolvimento setorial. Noutras palavras, a crise do padrão de financiamento esgotado no final dos anos 1970 não correspondeu apenas à diminuição substantiva dos subsídios ao crédito e nem para a construção do desenvolvimento basta estruturar-se o edifício de um novo padrão de financiamento do investimento privado.

Há que se refletir como se estruturará o novo padrão de financiamento do setor público para garantir a competitividade da agricultura com base nas universidades, nas instituições de pesquisa científica e nas instituições de defesa agropecuária. Tem-se escrito muito sobre a redução dos recursos governamentais para investimentos privados e para o custeio agropecuário com base no crédito rural, comparando os anos 1970 com a realidade atual. Para as despesas correntes do setor público, mesmo para as essenciais como as supra citadas e para a construção da logística setorial, tem funcionado o argumento de corte das despesas públicas, como se isso pudesse ser um processo aplicado sempre sem limites. A melhoria da qualidade do gasto público, seja no custeio da máquina ou na alavancagem do investimento privado, deve ser uma preocupação contínua, mas não há racionalidade em comprometer segmentos estratégicos para o desenvolvimento. O presente trabalho, no ímpeto de contribuir para esse debate, busca sustentar o argumento de que nos segmentos do setor público essenciais para a agricultura brasileira, o piso do razoável nos cortes de dispêndios há muito foi superado.

2. CRISE FISCAL E AGRICULTURA: QUEDA DOS DISPÊNDIOS FEDERAIS, E MUNICIPAIS NAS AÇÕES COBERTAS PELA FUNÇÃO AGRICULTURA.

O desenvolvimento brasileiro tem apresentado, desde o início dos anos 1980, um período com taxas de crescimento reduzidas e com curta duração temporal dos movimentos de aceleração econômica. Em comparação com os anos 1970, marcados por altas taxas de crescimento por períodos mais largos de tempo, há nítida frustração com os resultados obtidos pela economia brasileira nos anos recentes. O fim do crescimento acelerado decorre do esgotamento do padrão de financiamento que lastreou o investimento no ciclo de aceleração



cíclica. Já nos últimos anos dessa fase áurea da economia nacional, no final dos anos 1970, havia “*uma crescente concordância de que a política de crédito agrícola, tal como está formulada, esgotou suas melhores potencialidades*” (MENDONÇA DE BARROS, 1979). Em linhas gerais, a crise fiscal pela pressão da dívida pública e os impactos inflacionários de seu gerenciamento, levou à exaustão do padrão de financiamento. Na agricultura, o reflexo mais imediato da crise das finanças públicas foi sentido no abandono das políticas de crédito rural subsidiado que financiou o investimento privado na construção das agroindústrias de processamento (BELIK, 1994), das agroindústrias de insumos e máquinas (KAGEYAMA et al, 1990) e a modernização agropecuária (PINTO, 1980). Mas o fim do crédito subsidiado foi apenas uma face dessa crise fiscal, na medida em que, com a mesma incapacidade de mobilizar recursos para financiar o investimento numa ação anti-cíclica, o Estado enfrentou limitações relevantes para financiar suas próprias despesas, face à pressão da dívida pública acumulada sobre as receitas públicas. Mais à frente, numa medida para realizar a prometida distribuição de renda (a prometida e não cumprida repartição do bolo), no final dos anos 1980, a nova Constituição da República amplia benefícios sociais, alicerçando outro déficit crescente, o da previdência social, principalmente ao incluir beneficiários não contributivos como os da aposentadoria rural.

A questão do esgotamento do padrão de financiamento, contudo, não afeta apenas as inversões na órbita privada. Mais que sustentar a mobilização de recursos a custos favorecidos para os empreendimentos privados, o Governo viu-se com enormes dificuldades de custear suas próprias ações ordinárias como saúde e educação para citar as mais amplas do ponto de vista social, mas principalmente as ações de políticas setoriais como a defesa agropecuária, a pesquisa tecnológica e a extensão rural. É necessário frisar essa condicionante macroeconômica para mostrar a fragilidade de posturas superficiais que frisam o lugar comum da necessidade de redução dos gastos públicos, ainda que sejam sempre prioritárias ações de melhoria da qualidade dos gastos públicos. Desde logo, frise-se que mais de dois terços da receita fiscal disponível são consumidos com duas contas, a rolagem da dívida pública com pagamentos de juros e as despesas previdenciárias (GASQUES & VILLA VERDE, 2003). São insuficientes, portanto, análises que no mesmo diapasão em que apresentam contundentes condenações quanto ao tamanho da carga tributária, postulam pela necessidade de investimentos em logística e inovações para sustentar o desenvolvimento setorial. Trata-se de caso típico de impossibilidade de cálculo do determinante pois no sistema de equações proposto há menos identidades que o número de variáveis. Não há saídas fáceis pois, pelo desequilíbrio fiscal originado nos anos 1970 e aprofundado com a sua gestão nos anos 1980, os buracos encontrados nas rodovias brasileiras guardam proporcionalidade com a magnitude dos buracos das diversas contas das finanças públicas.

O ajuste das contas públicas, do lado das despesas públicas pelo Governo vêm sendo expressivo – e mantê-lo com melhoria da qualidade do gasto é fundamental-, mas torna-se necessário verificar que o Governo não vem realizando a contento inúmeras funções públicas essenciais para o desenvolvimento da agricultura.. Dada a vinculação de recursos para saúde e educação, exacerbou-se a insuficiência de recursos para lastrear outras políticas públicas como as setoriais. Estudo recente mostra que “*a análise do gasto público em agricultura mostrou que houve uma queda da participação relativa da agricultura no dispêndio total da União se comparados os gastos da década de 80 com a década de 90... Em relação aos anos de 2000 e 2001, os dispêndios na função agricultura são menores que os observados nos últimos dezesseis anos... O Brasil não se encontra bem posicionado se comprado a outros países da América Latina e do Caribe em relação à proporção desejada do gasto público em agricultura. No Brasil, essa proporção está muito abaixo daquela recomendada pelo chamado Índice de Orientação Agrícola, elaborado a partir da participação da agricultura*



no PIB. Segundo esse indicador, utilizado pela FAO, o governo deveria gastar em agricultura cerca de oito vezes mais que gasta atualmente” (GASQUES & VILLA VERDE, 2003). Não sem razão que toda a estrutura de extensão rural federal foi desmontada nos anos 1990 e os recursos para despesas correntes são escassos levando a aplicações insuficientes em inovação tecnológica e defesa agropecuária. Não apenas porque os recursos orçamentários aplicados na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) sofrem enorme redução em relação aos anos 1970, sendo menores em 2003 (R\$ 790 milhões) e em todos os anos do período 1999-2003 que o orçamento executado de 1988 (R\$ 917 milhões) (EMBRAPA, 2004). Essa restrição de recursos fez sucumbir todo o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) liderado pela EMBRAPA na medida em que não houveram recursos para sustentar a ação das organizações estaduais de pesquisa agropecuárias, muitas das quais simplesmente desapareceram e outras sofreram reformas que reduziram os esforços em pesquisa (GONÇALVES, 2002). Essa realidade mostra-se preocupante para o médio e longo prazo, pois sub-investimentos em inovações podem comprometer a competitividade setorial no futuro, quando cessarem os efeitos de ganhos de produtividade e qualidade decorrentes da base técnica criada pelos pesados investimentos dos anos 1970 e 1980.

No plano federal outra ação pública que afeta diretamente a competitividade setorial, uma vez que a crescente exigência de qualidade certificada com rastreabilidade adequada nos mercados importadores de produtos da agricultura fixa como requisito da inserção competitiva a existência de consistentes sistemas nacionais de defesa agropecuária. Entretanto, olhando a evolução do orçamento federal realizado, há uma queda expressiva de recursos aplicados em defesa agropecuária sendo 2000 (R\$ 88,31 milhões), 2001 (R\$ 81,25 milhões), 2002 (R\$ 51,86 milhões), 2003 (R\$ 55,46 milhões) e 2004 (R\$ 41,60 milhões). Em função disso, “o Brasil pode deixar de exportar carne para os Estados Unidos por falta de investimentos do Governo em defesa agropecuária. Uma missão do Governo americano está no Brasil para verificar o controle sanitários frigoríficos nacionais e constatou uma série de deficiências... os técnicos americanos constataram uma série de problemas de controle sanitário, por falta de fiscalização do Governo” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005). Essa redução da aplicação de recursos orçamentários com a conseqüente redução dos repasses para as unidades estaduais que operacionalizam o sistema, acaba induzindo uma prática de financiar a defesa agropecuária com inúmeras taxas sobre serviços de emissão de laudos, certificados e outros documentos para trânsito de mercadorias que refletem numa elevação do Custo Brasil, impactando negativamente a competitividade setorial. Por outro lado, na esfera estadual medidas modernizadoras são obstadas, com concentração da ação sobre poucos problemas sanitários, não implementando necessárias medidas de modernização institucional. O Estado de São Paulo, colocou-se na vanguarda da modernidade regulatória dos agronegócios, com a criação de pioneira e moderna estrutura de defesa sanitária com base na Lei Complementar Estadual N° 919 de 23 de maio de 2002, que deu contornos jurídicos à Agência de Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo (ADAESP), entretanto, até abril de 2005 a ADAESP ainda não havia sido efetivamente regulamentada e implantada.

A redução dos gastos públicos em agricultura não ocorreu somente no plano federal e nem apenas na defesa agropecuária, mas afetou de forma decisiva as finanças estaduais, levando também à execução nas unidades da federação de pesados ajustes as contas públicas. Nesses processos, na medida em que a vinculação de riqueza de certa forma protege funções públicas de impactos sociais decisivos como saúde e educação, há diminuição das aplicações na função agricultura. No Estado de São para uma participação média em torno de 1,6% do orçamento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento no orçamento estadual nos anos 1980, esse patamar cai para níveis em torno de 0,7% da metade dos anos 1990 em diante. Ainda assim, dentro desse patamar há uma prioridade para os gastos sociais, pois “numa



leitura mais ampla, a evolução das políticas de alimentação e nutrição passaram a ser o foco principal da ação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, uma vez que consome quase três quartos dos recursos para despesas correntes alocados pelo Tesouro do Estado para as ações das Pasta. Dado o fato que comparando os extremos do período 1999-2003, as dotações totais do Tesouro do Estado para despesas correntes são de valor semelhante, sendo de R\$ 224,0 milhões em 1999 e de R\$ 225 milhões em 2003, como os recursos para alimentação e nutrição quase dobraram no mesmo período, saindo de R\$ 89,4 milhões para 162,8 milhões, fica nítida a reversão de prioridade interna à Secretaria de Agricultura e Abastecimento que, numa realidade de crise fiscal, priorizou as ações sociais” (GONÇALVES & SOUZA, 2004). Nessa realidade, sobram poucos recursos para a pesquisa tecnológica, a defesa agropecuária e a extensão rural, levando a dificuldades na concretização de ações públicas estratégicas para o desenvolvimento setorial.

Um aspecto desse quadro orçamentário estadual paulista pode ser visto na evolução do orçamento executado pela pesquisa tecnológica para os agronegócios a qual, no caso paulista, representa a maior estrutura estadual comparável somente à estrutura federal representada pela EMBRAPA no contexto latino-americano. *“A evolução dos investimentos na pesquisa pública paulista para o período 1957-2003 com base na evolução do orçamento da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) a partir da consolidação de séries históricas das unidades as quais sucedeu nas transformações da estrutura governamental bem como das unidades que atualmente engloba. Verifica-se a ocorrência de 2 sub-períodos bem nítidos, o primeiro até o final dos anos 70 que mostra tendência crescente dos investimentos em pesquisa, o que é compatível com o ciclo de crescimento da economia brasileira a taxas elevadas, e o segundo dos anos 80 em diante, revelando estagnação do investimento em pesquisa que não apresenta tendência, em desconformidade com o magnífico avanço dos agronegócios que evoluíram na contramão da economia nacional que não apresentou nessas décadas recentes o dinamismo das anteriores à de 80” (GONÇALVES, JUNQUEIRA & BARROS FILHO, 2004). Noutras palavras, a realidade atual da pesquisa tecnológica para os agronegócios do Governo do Estado de São Paulo mostra padrões de investimentos sem crescimento em termos de tendência desde os anos 1980, ainda que possa nos últimos anos mostra taxas substantivas de crescimento no valor da produção agropecuária.*

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 afeta 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. Análise da realidade orçamentária dos municípios paulistas mostra que, apenas no ângulo da estrutura de malha viária rural, *“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 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.”*



(GONÇALVES & SOUZA, 2003) 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 & SOUZA, 2003). Mas a realidade orçamentária da maioria dos municípios paulistas, a despeito da importância dos agronegócios nas respectivas economias, revela-se limitada.

A dependência dos municípios brasileiros das transferências estaduais e federais retira-lhes quase por completo a autonomia estabelecida no texto constitucional. Estudo recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra que como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), os totais das receitas municipais brasileiras que representavam 7,4% em 1998, se mantiveram em 7,3% em 1999 e 2000. Entre 1998 e 2000, enquanto que a receita total cresceu 13,2% em valores constantes, a despesa total aumentou 4,5%, revelando a consistência do ajuste fiscal nessa instância federativa. Em termos de receita por habitante, há crescimento significativo em valores constantes das faixas superiores, em torno de 10% nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste e de 6% nas regiões Norte e Nordeste. Há um crescimento da dependência das receitas municipais das transferências estaduais e federais, uma vez que em 1998, tomando como base a participação já elevada de que 80% das receitas municipais sejam produto de transferência, 58,6% dos municípios brasileiros exibe grau de dependência das transferências maior que 80%, todos concentrados nos municípios menores, uma vez que apenas 3,4% dos municípios maiores que 500 mil habitantes superavam esse limite. Em 2000, o percentual de municípios com grau de dependência de transferências maior que 80% cresceu para 72,9% mas com nenhum município maior que 500 mil habitantes incluído nessa faixa (IBGE, 2004). Isso mostra não apenas que as arrecadações próprias dos municípios caem como proporção da receita total exigindo maiores transferências, como essa dependência se concentra exatamente nos menores municípios, aqueles de economia quase que exclusivamente baseada na agricultura, reduzindo as possibilidades de execução de políticas setoriais municipais consistentes. Entretanto, a compreensão dessa realidade, exige abordagem pelo lado da despesa pública, focando os dispêndios na função agricultura analisados com base em comparações com outros indicadores sociais e econômicos. De qualquer maneira, fica nítida a rigidez para cortar gastos nos orçamentos públicos correntes, pela insuficiência detectada nas três instâncias federativas.

A impossibilidade de cortar gastos não constitui o principal problema da ação pública. A crise do padrão de financiamento também afetou direta e duramente a capacidade de realização de políticas públicas em setores vitais como a ciência e tecnologia, cuja disponibilidade de recursos operacionais se mostra insuficiente para o desempenho pleno das atribuições institucionais. Não apenas na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), os recursos do Tesouro cobrem pouco mais que as despesas com a folha de pagamento, nas universidades públicas paulistas e na Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), formando a estrutura fundamental da geração de pesquisa científica e tecnológica para os agronegócios brasileiros. Essa insuficiência de recursos acaba por diminuir o ritmo das inovações tecnológicas podendo comprometer o ritmo do desenvolvimento da agricultura. Nas universidades paulistas, o Comunicado CRUESP n° 1/2005 explicita que, em fevereiro de 2005, o comprometimento acumulado do orçamento com a folha de salários será de 84,7% na Universidade de São Paulo (USP), 92,9% na Universidade de Campinas (UNICAMP) e 91,4% na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Fica nítido que o comprometimento do orçamento das universidades com a folha de salários atinge níveis elevados reduzindo disponibilidade para o custeio das atividades.



Na Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), esse comprometimento dos recursos públicos alocados com a folha de pagamento atingiu similar parâmetro. “A análise dos recursos provenientes do Tesouro do Estado permite maior conhecimento da evolução dos investimentos, em especial por permitir a verificação do impacto dos dispêndios com recursos humanos. A folha de pagamentos representa parcela preponderante dos dispêndios do Tesouro do Estado, notando-se uma colagem entre o comportamento e os recursos alocados para dispêndios com recursos humanos e os valores totais. Em 1957, o percentual era de 65,7%, o menor da série histórica em plena crise da pesquisa agropecuária, e foi crescente nos anos seguintes chegando a 72,6% em 1970 e atingindo o elevado patamar de 88,6% em 1979, quando se incorpora a plenitude da implantação da Série de Classes de Pesquisador Científico. Desse ano em diante cai a proporção que atinge 71,8% em 1988, quando retoma o crescimento atingindo 90,7%, que é o ápice histórico, desde quando recua mas fecha o quadriênio 2000-2003 com percentuais acima de 81%” (GONÇALVES, JUNQUEIRA & BARROS FILHO, 2004). Esse quadro, que se mostra semelhante em todas as instituições de pesquisa científicas e tecnológicas para os agronegócios e universidades públicas com relevância na pesquisa e desenvolvimento setorial, vem se acirrando em termos de estrangulamento nos últimos anos. A falta de inovações pode ser uma limitação de médio e longo prazos para o desenvolvimento da agricultura.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS À GUIA DE CONCLUSÕES

A crise fiscal brasileira que se arrasta desde o esgotamento do padrão de financiamento ocorrido no final dos anos 1970 afetando diretamente a agricultura, com o fim do crédito subsidiado que havia sustentado tanto o processo de modernização agropecuária quanto os investimentos nas estruturas agroindustriais à montante e à jusante das lavouras e criações, não se resumiu a esse episódio, na medida em que reflexos dessa crise afetam ainda no momento atual os mecanismos de definição das políticas setoriais. A crise do padrão de financiamento não comprometeu somente a mobilização de dinheiro a custos favorecidos para a alavancagem das atividades privadas da agricultura, tanto nas decisões de produção como de investimento. Levou à derrocada também da capacidade governamental de ensejar ações públicas estratégicas para a sustentabilidade do desenvolvimento setorial como as atividades públicas de pesquisa tecnológica, defesa agropecuária e extensão rural. Se os valores do crédito rural oficial sofrem redução substancial quando se compara o auge dos anos 1970 com os patamares atuais, encarecendo o custo do dinheiro, tão grave quanto, são as quedas dos dispêndios na função agricultura tanto ao nível federal como estadual, ou em função da extinção de instituições como a extensão rural federal e algumas organizações estaduais de pesquisa, ou pela execução de reengenharias organizacionais que cortaram custos públicos ou ainda pela redução drástica dos respectivos orçamentos institucionais que diminuíram a capacidade de resposta das instituições públicas para a agricultura, tanto no plano federal como estadual.

A redução das taxas de juros torna-se crucial para o desenvolvimento da agricultura, em especial para que as captações setoriais de recursos com base nas operações de vendas antecipadas de safra, mediante contratos ou operações no mercado financeiro, a custos médios do dinheiro compatíveis com a rentabilidade setorial. Entretanto, os papéis governamentais oriundos da necessidade de financiar os desequilíbrios das contas públicas acabam produzindo uma rigidez para baixo das taxas de juros e com isso do custo do dinheiro para a agricultura. Essa presença governamental absorvendo poupança para financiar seus gastos decorre do alto patamar da dívida pública em relação ao produto nacional (dívida pública



maior que metade do Produto Interno Bruto – PIB) e do *deficit* crescente da previdência social face a uma estrutura de gastos também rígida para baixo, em termos de dispêndios. As alternativas restantes consistem na elevação da carga tributária ou no corte em despesas correntes reduzindo desde a manutenção de rodovias e da logística, até as ações permanentes como pesquisa, extensão e defesa no caso da agricultura. Em função disso, na medida em que a carga tributária parece ter atingido o patamar suportável pela economia e a sociedade brasileiras, torna-se necessário qualificar de forma adequada a tão propalada solução de cortes de gastos públicos, na medida em que, no caso da agricultura, não encontrarão espaço para serem realizados nas despesas institucionais correntes com pesquisa, extensão e defesa. Caso prevaleça essa lógica, estaria comprometida a capacidade de ação das já combatidas estruturas institucionais atuais, evidenciando uma dificuldade de resposta às demandas setoriais em aspectos estratégicos como a certificação de qualidade pela defesa sanitária e a produção de inovações.

No tocante à extensão rural, uma alternativa que surge de forma constante nas propostas de ação, sendo mesmo uma tendência verificável nas principais unidades da federação brasileira, em especial no Sul-Sudeste, diz respeito à transferência dessa responsabilidade para os municípios que arcaiam com parcela dos custos dessa atividade com recursos orçamentários próprios, no ensejo de ações compartilhadas alavancadoras do desenvolvimento local. A possibilidade de sucesso dessa municipalização da extensão rural, se o processo depender da alocação de recursos orçamentários municipais na função agricultura, mostra-se muito problematizada. A análise das aplicações de recursos orçamentários municipais, para a realidade paulista, mostra a reduzida parcela de aplicação consignada nos respectivos orçamentos no ano de 2003, que para a somatória estadual representam 0,34% das despesas totais, ou seja, na média corresponde à metade os 0,7% do orçamento estadual aplicado na Secretaria de Agricultura e Abastecimento (GONÇALVES, ANGELO & SOUZA, 2005). Em síntese, nas três instâncias federativas, os recursos disponíveis para as despesas correntes com a função agricultura estão muito aquém das necessidades para atender às demandas setoriais, tornando praticamente inviável a decisão de cortar gastos nessa função, que vem sendo penalizada, em função de que outras funções também estratégicas como saúde e educação detêm vinculação de percentual mínimo de aplicações. Uma questão que envolve enorme rigidez para o ajuste das denominadas despesas correntes representadas pelos dispêndios com a operação da máquina pública, consiste nas despesas com pessoal e reflexos dos funcionários ativos, cuja única alternativa que vem sendo praticada consiste em não conceder reajustes e não repor o quadro, mesmo quando ocorrerem vaga por demissão (isso porque a aposentadoria da ótica das contas públicas não representa redução de despesas apenas que com menor número de servidores ativos os dispêndios com pessoal se mantêm).

Além desses elementos que conferem enorme dificuldades às possibilidades de ajuste numa realidade de inflação baixa que não deprecia o “estoque” de despesas públicas compromissadas, com as pressões sociais também gerando rigidez para cortes nos gastos com políticas sociais, na linha de menor resistência, os cortes tem sido realizados nas funções com menor resistência política ou com ausência de garantia legal, como tem sido o caso da função agricultura. Verifique-se que o nível de comprometimento da capacidade de realização das instituições estatais mostra-se elevado nesses ajustes, exatamente porque para se obter economias palpáveis, as medidas acabam comprometendo parcela substancial das despesas de custeio operacional. Em suma, não há muito espaço para ajustes de corte dos gastos do lado das despesas correntes com a máquina pública, ainda que sejam sempre possíveis melhorias da qualidade dos gastos, com compras eletrônicas e outros mecanismos que aumentem a eficiência. E as alternativas pensadas para repassar responsabilidades para outras instâncias,



nessa realidade de estreito espaço das finanças públicas em todas as três instâncias federativas, se mostram enviáveis. Essa dificuldade está presente na proposta de transferir para os municípios, responsabilidades de execução de políticas públicas para a agricultura como a realização das ações de extensão rural, pois sem recursos em montantes consistentes para financiar essa ação compartilhada, com certeza ocorre apenas a transferência da precariedade dos serviços. E exatamente nos municípios de menor índice de desenvolvimento social, onde extensão rural se mostra fundamental, a capacidade orçamentária municipal de financiar essa atuação de forma consistente se revela reduzida, mesmo para a realidade paulista.

Os agronegócios com a consolidação do padrão agrário no final dos anos 1970, o comportamento setorial nos anos 1980 em diante, tem marcada trajetória na contramão dos demais setores econômicos, apresentando taxas crescentes de produção, de produtividade e de agregação de valor. Nas quase duas décadas e meia últimas tem-se uma seqüência de supersafras e de intensa modernização produtiva, com o alargamento do espaço produtivo com a incorporação do Brasil Central, Oeste da Bahia e Sul do Maranhão, formando a mais competitiva produção mundial de grãos e fibras (algodão, soja e mesmo milho), de sucos cítricos, de açúcar e álcool, de papel e celulose, de café, de carne avícola, de carne bovina, além nichos de outros produtos. Uma questão intrigante à primeira vista é como ampliou-se a capacidade produtiva e a modernização tecnológica dessas cadeias de produção se, dos anos 1980 em diante, os recursos investidos na pesquisa pública para os agronegócios se mostram cadentes quando não estagnados como é o caso de São Paulo? Os mais afoitos falam da internalização de tecnologias de outros países o que é absolutamente inconsistente com a realidade, não apenas porque o Brasil é líder mundial em inovações para a agricultura tropical como também as tecnologias das nações líderes na agricultura, pela realidade de agricultura de clima temperado, não são plenamente intercambiáveis para a realidade brasileira. Outros argumentam pelo desenvolvimento de tecnologia pelo setor privado, o que é verdade para o segmento de máquinas e equipamentos agrícolas que não apenas internalizaram desenhos de outros países realizando adaptações na maioria radicais e, principalmente, criando máquinas brasileiras compatíveis com as mais avançadas do mundo.

No campo da tecnologia biológica a realidade é outra, e preocupante, uma vez que na verdade, ocorreram três movimentos simultâneos que explicam o sucesso competitivo dos agronegócios brasileiros. O primeiro decorre do alastramento do uso, para todo o universo produtivo dessas principais cadeias de produção, da base técnica dominada já no início dos anos 1970 e 1980 e das contribuições derivadas dos investimentos em pesquisa em desenvolvimento realizados no apogeu das inversões públicas no final dessa década que apresentaram resultados e a serem adotados a partir dos anos 1980, ou seja, como o tempo para a adoção plena de dada técnica na agricultura gira em torno de uma década para atingir dois terços dos usuários potenciais, trata-se da difusão de técnicas geradas por investimentos realizados em décadas passadas e que só agora atingem a maturidade. O segundo consiste no fato que o processo de ajustamento que reduziu a amplitude das diferenças de produtividade dentro da mesma cadeia de produção, entre cadeias de produção e entre zonas de produção num processo em que a base de baixos rendimentos -que nos anos 1970 ainda representavam parcela importante dos lavradores-, diminui sua expressão a ponto de ser praticamente eliminada em muitos segmentos, gerando com isso uma substancial elevação da média nacional. Isso é que fez crescer a produtividade e a qualidade, ainda que isso, na outra ponta tenha representado a exclusão de imensas massas de proprietários de terras, pois esse dinamismo deu-se em lavouras de escala impulsionando o aumento da área média das lavouras e com isso a concentração da produção e da posse da terra e, também, porque não dizer, ampliando a exclusão no campo e a massa não apenas de sem terra, mas também de



sem trabalho pela mecanização das lavouras que exigem não apenas menos mão-de-obra por unidade de área mas, principalmente, mão-de-obra qualificada. O terceiro deriva da profunda concentração institucional da estrutura de pesquisa tecnológica para os agronegócios - não apenas com a concentração apenas na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) - dos recursos federais antes partilhados com as organizações estaduais com base nos repasses do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), com o sucateamento progressivo e mesmo eliminação de algumas unidades estaduais, além de que, no conjunto há uma enorme concentração de recursos em cadeias de produção estratégicas que estão no momento na ponta da competitividade setorial.

É fundamental ter nítido essas informações da realidade empírica para que não se associe, de forma equivocada e corporativa, os resultados dos agronegócios brasileiros a uma dada instituição de pesquisa pois, por mais relevante e maior reconhecimento que possa merecer, como é o caso da EMBRAPA, não há consistência em associa-la a ganhos de competitividade de cana, café, citros, bovinos de corte e feijão cuja liderança no setor público não decorre da pesquisa federal, e nem caracterizar todo agronegócio brasileiro como se produzisse apenas soja e algodão. Para a sustentabilidade futura e imprescindível da própria EMBRAPA, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) e de todas as demais Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs), é fundamental que seja mostrada com todas as letras a insuficiência e inconsistência da atual política de investimentos em pesquisa científicas e tecnológicas para os agronegócios, que pode comprometer de forma irreversível a competitividade setorial na próxima década pela produção de quantidade e qualidade de inovações aquém do necessário, pelo reduzido aporte de recursos que vem sendo realizado nos últimos anos. Noutras palavras, há que se estruturar com rapidez mecanismos capazes de alavancar um novo padrão de financiamento capaz de garantir a produção de inovações no ritmo demandado pelo dinamismo da evolução setorial, tendo claro que, os mecanismos de ampliação das parcerias público-privadas deverão ser preponderantes para complementar os aportes de recursos públicos. Para isso, há que se radicalizar na aplicação dos instrumentos legais já definidos como as leis de propriedade intelectual, a estruturação de instituições de pesquisa científicas e tecnológicas mais autônomas para formalizar contratos e gerir recursos captados em contratos de parcerias e obtidos junto aos fundos setoriais e agências de fomento, e a consolidação de adequada legislação de inovações tecnológicas.

Na metade dos anos 1990 em diante, controlado o processo inflacionário, inicia-se uma profunda reforma institucional, similar em profundidade à verificada na metade dos anos 1960, na busca da estruturação de um novo padrão de financiamento, em especial para o setor público para que possa fazer frente à necessidades de investimentos em setores vitais, dentre os quais a pesquisa científica e tecnológica. Nesse campo tem-se as legislações de propriedade intelectual expressa nas Leis Federais nº 9.279 de 14 de maio de 1996, nº 9.456 de 25 de abril de 1997 e nº 9.610 de 19 de fevereiro de 1998 e a Emenda Constitucional nº 11 de 30 de abril de 1996, que confere às instituições de pesquisa científicas e tecnológicas as mesmas prerrogativas de autonomia conferidas pelo Artigo 207 da Constituição Federal para as universidades. Mais recentemente tem-se a formação dos fundos setoriais para investimento em ciência e tecnologia, as leis estaduais e federais de parceria público – privada e as respectivas leis de inovações tecnológicas. Todas esses são instrumentos delineados para estruturar um novo padrão de financiamento do investimento em segmentos estratégicos como a pesquisa científicas e tecnológicas. Para o investimento privado articulam-se outros instrumentos para atração de capitais, os quais, no moderno padrão produtivo em irradiação, exigem competência local para inovação. Importante frisar que a moderna legislação de Parceria Público Privada ensejadas no plano nacional e mesmo estadual (Lei Paulista nº



11.688 de 9/05/2004 e Lei Federal nº 11.079 de 30/12/2004) contemplam quase que exclusivamente a perspectiva de execução mediante contrato de dado serviço público, quase sempre pensado a partir da construção da infra-estrutura e sua operação.

Esses mecanismos de parceria público-privada não incluem a geração de inovações tecnológicas, cujo modelo de parceria deve ser distinto, qual seja, centrada no compartilhamento dos investimentos, com o Estado entrando com a infra-estrutura de pesquisa e com seus recursos humanos, com investimentos em laboratórios e despesas correntes executados pela parceira, com retribuição realizada na forma da cessão do exploração econômica da inovação produzida por um período de tempo estabelecido. A lei de inovações tecnológicas representa, na verdade, um modelo distinto de parceria público privada focada na pesquisa científica e tecnológica (Lei Federal nº 10.973 de 3/12/2004), onde compartilhamento de investimento, ainda que na parte pública envolva infra-estrutura e recursos humanos, e não de transferência da operação de serviço público a terceiros, ambos mediante remuneração advinda dos resultados. Desse modo, **mais que dispêndio, tanto da ótica do desenvolvimento econômico como das finanças públicas gerando receitas adicionais de forma direta e indireta, os recursos aplicados em pesquisa e desenvolvimento propiciam das maiores taxas de retorno na economia, sendo um bom negócio também para o erário público. Entretanto, num universo onde a inovação é a chave do desenvolvimento, urge inovar no gerenciamento institucional, criando a institucionalidade forjadora do novo, ou seja, novo ciclo de desenvolvimento exige novo aparato instrumental das políticas públicas que começa na reformatação do aparelho estatal com base no novo padrão de financiamento que lhe dará sustentação.**

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELIK, Walter **Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-87)**, IE/UNICAMP, Campinas, 1994. 58p.(Texto para Discussão N° 35).

CYRILLO, Denise C. **O Papel dos Supermercados no Varejo de Alimentos**, São Paulo, FEA/USP, 1986. (Tese de Doutorado).

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Relatório de Gestão 2003**. EMBRAPA. Brasília. 2004. (www.embrapa.br)

FOLHA DE SÃO PAULO. EUA ameaçam barrar carne do Brasil. **Jornal Folha de São Paulo de 06/04/2005**. Caderno Dinheiro. Pag. B2.

GASQUES, José Garcia & VILLA VERDE, Carlos Monteiro **Gastos públicos na agricultura, evolução e mudanças**. IPEA. Brasília. 2003 (Texto para Discussão n° 948).

GONÇALVES, José Sidnei. Organizações Estaduais de Pesquisa Como Projeto Nacional: Pesquisa Local para Competitividade Global do Agronegócio Brasileiro . **Informações Econômicas** 31(1):81-99, 2002.

GONÇALVES, José S.; JUNQUEIRA, José R C de M & BARROS FILHO, Silvio de **Conhecimento para o desenvolvimento: uma análise da evolução dos investimentos na pesquisa pública paulista para os agronegócios 1957-2003** **Revista Informações Econômicas** 34 (7):58-90, 2004.



GONÇALVES, José S. & SOUZA, Sueli A M Manutenção da Infra-Estrutura Viária e o Orçamento Municipal de 2001: uma análise do comprometimento das receitas nos municípios paulistas. **Revista Informações Econômicas** 33 (8):31-94, 2003.

GONÇALVES, José S. & SOUZA, Sueli A. M. Gestão de Ações Governamentais de Combate à Desnutrição Infantil: Poder de Compra e Formação de Preços em uma Década de Distribuição de Leite pelo Governo Paulista. **Revista Informações Econômicas** 34 (12):57-77, 2004.

GONÇALVES, José S., ANGELO, José A & SOUZA, Sueli A M **Recursos orçamentários dos municípios paulistas alocados na função agricultura: representatividade nas despesas totais e perfil distributivo para o ano de 2003**. IEA, São Paulo. 2005. Mimeo.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: finanças públicas 1998-2000**. IBGE, Rio de Janeiro. 2004. 131p.

KAGEYAMA, Angela et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. (org.) **Agricultura e política públicas**. Brasília, IPEA, 1990. p.113-224.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto Política e Desenvolvimento Agrícola no Brasil In: VEIGA, Alberto (org) **Ensaio Sobre Política Agrícola Brasileira**, Secretaria da Agricultura, São Paulo, 1979, p.9-36.

PINTO, Luiz Carlos G. **Notas Sobre a Política Agrícola e Crédito Rural**, IE/UNICAMP, Campinas, 1980, 344p

RANGEL, Ignácio **El Desarrollo Económico en Brasil**, CEPAL, Santiago do Chile, 1954, 167p.