



RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ALOCADOS NA FUNÇÃO AGRICULTURA: REPRESENTATIVIDADE NAS DESPESAS TOTAIS E PERFIL DISTRIBUTIVO PARA O ANO DE 2003

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).

JOSÉ ALBERTO ANGELO CPF 041.056.398-62

Matemático, 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:alberto@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).

BUDGET RESOURCE ALLOCATION IN AGRICULTURE PUBLIC EXPENDITURE AT SÃO PAULO STATE MUNICIPALITIES: PROPORTION IN TOTAL EXPENDITURES END DISTRIBUTIVE PROFILE IN 2003.

ABSTRACT

This work analyses the counties budget allocation in the agriculture sector public expenditure in 2003, highlighting them by regions and levels of social development. Results show that agriculture receive 0,34% of cities' budget expenditures, half of the São Paulo State allocation (0,67%). Other observation is the enormous inequality among regional and among groups of social development, on the budget recourse availability, requiring rationalization of public expenditures on agriculture, searching for a more equitable distribution pattern. One alternative, would be to define projects to be contracted with municipalities (constituents of programs on their respective partnerships) defined on the basis of rural area and rural population, in addition, it would consider social indicators as the São Paulo State of Social Responsibility (IPRS), with requirements of counterpart from municipalities on contracted resources, with greater percentages (40% of own resources) from municipalities with better indicators (group 1) and in a decreasing fashion until none counterpart allocation from municipalities with worst social indicators (group 5) whom would have programs funded by State Treasury.

Keywords: Fiscal Crisis, Municipality Budget, Agriculture Public Expenditure.



RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ALOCADOS NA FUNÇÃO AGRICULTURA: REPRESENTATIVIDADE NAS DESPESAS TOTAIS E PERFIL DISTRIBUTIVO PARA O ANO DE 2003

1. INTRODUÇÃO

As finanças públicas municipais tem um impacto direto sobre o desenvolvimento local das cadeias de produção dos agronegócios, daí a análise do seu desempenho recente ser fundamental não apenas para a compreensão dos respectivos desempenhos setoriais como também pela importância na formulação de políticas públicas. Numa realidade de crise fiscal a capacidade dos municípios de cumprirem sua atribuição na manutenção da malha viária rural, bem como executar políticas de estímulo ao desenvolvimento setorial representa um elemento estratégico na formulação de políticas públicas. Isso se mostra mais contundente numa realidade de profunda desigualdade inter-municipal como a verificada no território paulista e pela constatação de que cerca de 85% dos municípios tem como principal atividade econômica, geradora de emprego e renda, as cadeias de produção dos agronegócios.

As limitações orçamentárias 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. A consolidação de análises envolvendo a compreensão das estratégias federais, estaduais e municipais para os agronegócios revela-se relevante para a compatibilização de estratégias e objetivos desses mecanismos de intervenção. Por outro lado, a precariedade das informações e de análises sobre o perfil das finanças municipais é uma questão limitante da estruturação de intervenções compartilhadas pelas três instâncias da federação brasileira, em especial pela reduzida atenção à distribuição espacial da capacidade municipal de ensejar ações de superação dos limites do desenvolvimento local. A verificação das aplicações orçamentárias municipais na função agricultura destacando-as por grupos de municípios consolidados segundo regiões e nível de desenvolvimento social, com a identificação dos diferenciais de prioridade orçamentária para a agricultura entre regiões, grupos de municípios e de impactos relativos frente a variáveis estratégicas (área agrícola, valor da produção agropecuária e população), pode contribuir para maior conhecimento da realidade.

Estruturando essas informações forma-se um quadro objetivo da realidade o que é de interesse dos formuladores e executores de políticas públicas e para as decisões de investimento privados que exijam complementaridade da ação pública. Isso se mostra fundamental para as políticas públicas para a agricultura, dado que ações estratégicas para o desenvolvimento dos agronegócios são de responsabilidade municipal como o aprimoramento e manutenção da malha viária rural, a assistência técnica e extensão rural e a fiscalização sanitária do comércio de alimentos. Essas ações municipais são estratégicas, ainda que deva haver complementaridade pelo compartilhamento de responsabilidade entre municípios, estados e união na concretização dessas políticas setoriais.

2. LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DAS ESTATÍSTICAS UTILIZADAS

A análise será realizada para os 644 municípios paulistas abrangidos pela jurisprudência Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que disponibiliza para acesso eletrônico base de dados de finanças municipais. Dessa base de dados foram colhidas para o ano de 2003, informações de cada município sobre despesas orçamentárias totais e despesas com a função agricultura. Essas informações foram tabuladas para grupos de municípios segundo as 40 regiões agrícolas de atuação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Para visualização mais consistente estruturou-se 7 macroregiões englobando em cada um conjunto de regiões agrícolas, na forma assim definida: **Extremo**



Oeste (Andradina, Araçatuba, Dracena, Presidente Prudente, Presidente Venceslau e Tupã); **Meio Oeste** (Assis, Bauru, Jaú, Lins, Marília e Ourinhos); **Noroeste** (Catanduva, Fernandópolis, General Salgado, Jales, São José do Rio Preto e Votuporanga); **Nordeste** (Araraquara, Barretos, Franca, Jaboticabal, Orlandia e Ribeirão Preto); **Sudoeste** (Avaré, Botucatu, Itapetininga, Itapeva e Sorocaba), **Leste** (Bragança Paulista, Campinas, Limeira, Mogi-Mirim, Piracicaba, São João da Boa Vista) e **Sudeste** (Guaratingueta, Mogi das Cruzes, Pindamonhangaba, Registro, São Paulo).

Incorporando o critério social, agregou-se as informações municipais segundo os grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), calculado pela Fundação SEADE para a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. O IPRS classifica os municípios paulistas segundo diferentes graus de desenvolvimento distribuindo-os em 5 (cinco) grupos: **Grupo 1** (municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais); **Grupo 2** (municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais); **Grupo 3** (municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões); **Grupo 4** (municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade) e **Grupo 5** (municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza como nos indicadores). Tanto na dimensão regional como na do desenvolvimento, as informações orçamentárias serão analisadas por regiões agrícolas e grupos de padrão de desenvolvimento, utilizando a participação relativa dos dispêndios executados na função agricultura nas despesas executadas totais além da construção de indicadores relativos (gastos per capita), tendo como base a população rural de 2000 da fonte Fundação Brasileira de Geografia e Estatística (IBGE), valor de produção agropecuária de 2003 tendo como fonte o Instituto de Economia Agrícola (IEA) e a área agrícola, informação para o ano de 2003 tendo como fonte o levantamento do IEA e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) utilizada pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para realizar a distribuição para os municípios da parcela do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) atrelada à área agrícola.

3. DISPÊNDIOS MUNICIPAIS COM A FUNÇÃO AGRICULTURA EM 2003, SEGUNDO A DIMENSÃO REGIONAL E O GRAU DE DESENVOLVIMENTO

As alternativas inseridas em muitas propostas de políticas públicas para a agricultura consiste na transferência da responsabilidade das ações governamentais para os municípios, em especial as atividades de extensão rural. Sob a égide do discurso do desenvolvimento local, que propõe organizar as forças locais para operarem estratégias compatíveis com os anseios das comunidades envolvidas, defende-se a descentralização das responsabilidades. Mas isso necessariamente passa pela capacidade dos orçamentos municipais em absorver essa transferência de funções para inclusive, estruturar-se política adequada de transferências segundo a capacidade financeira dos municípios. Numa visão republicana desse processo, para fortalecer os municípios enquanto instância democrática básica, seria interessante diagnosticar as suas realidades orçamentárias, verificando a capacidade de realizar essas políticas, em termos da disponibilidade de recursos próprios que, complementados com os captados, pudessem viabilizar projetos de intervenção na realidade com ênfase no cumprimento de funções próprias, como a manutenção da malha viária rural. E esses valores não são elevados, uma vez que os recursos disponíveis na soma dos 644 orçamentos municipais paulistas atingiu em 2003, o valor de R\$ 24,57 bilhões, similar aos R\$ 24,74 bilhões do valor da produção da agropecuária estadual. A somatória dos gastos com a função agricultura atingiu R\$ 84,73 milhões, correspondendo a 0,34% dos recursos aplicados e igual parcela da riqueza produzida no campo (**Tabela 1**). Trata-se de montantes insuficientes para garantir, na média, serviços de qualidade aos agropecuaristas.



Tabela 1.- Orçamentos municipais: despesas realizadas totais e despesas com a função agricultura, segundo as regiões agrícolas e macro-regiões estaduais, Estado de São Paulo, 2003.

(continua)

Regiões	Nº de Mun.	Área Agrícola (hectare)	Valor da Produção Agropecuária. (R\$ 1000)	Despesa Realizada (R\$)	Despesas c/ Agricultura (R\$)	Valor da Produção por ha (R\$/ha)	Agric./ Desp. Real (%)	Agric./ Valor Produção Agropecuária(%)	Agricultura /Área Agrícola (R\$/ha)
Andradina	13	709.417	696.708.044	345.392.891	2.625.952	982,09	0,76	0,38	3,70
Araçatuba	18	587.377	727.512.369	387.316.614	2.169.870	1.238,58	0,56	0,30	3,69
Dracena	16	433.848	327.112.858	159.221.904	1.710.785	753,98	1,07	0,52	3,94
Pres. Prudente	21	934.687	756.979.821	405.937.624	2.312.625	809,88	0,57	0,31	2,47
Pres. Venceslau	11	753.192	402.831.508	164.199.057	1.834.506	534,83	1,12	0,46	2,44
Tupã	14	337.930	686.900.924	126.256.533	2.152.067	2.032,67	1,70	0,31	6,37
Extremo Oeste	93	3.756.451	3.598.045.523	1.588.324.623	12.805.805	957,83	0,81	0,36	3,41
Assis	16	757.144	985.502.304	201.964.887	1.714.018	1.301,60	0,85	0,17	2,26
Bauru	15	553.665	441.290.724	266.230.527	1.441.249	797,04	0,54	0,33	2,60
Jaú	14	464.489	812.564.188	239.303.264	1.722.128	1.749,37	0,72	0,21	3,71
Lins	13	487.434	453.807.406	112.872.614	605.287	931,01	0,54	0,13	1,24
Marília	13	399.076	272.446.805	263.189.809	1.248.992	682,69	0,47	0,46	3,13
Ourinhos	17	480.851	573.278.661	369.946.066	2.405.618	1.192,22	0,65	0,42	5,00
Meio Oeste	88	3.142.659	3.538.890.090	1.453.507.167	9.137.292	1.126,08	0,63	0,26	2,91
Catanduva	18	400.989	769.378.517	232.029.792	1.503.053	1.918,70	0,65	0,20	3,75
Fernandópolis	12	286.634	296.522.402	85.670.624	2.219.432	1.034,50	2,59	0,75	7,74
General Salgado	21	541.944	525.142.611	115.126.147	3.127.606	969,00	2,72	0,60	5,77
Jales	22	295.440	345.299.868	128.450.227	3.558.098	1.168,76	2,77	1,03	12,04
São José do R. Preto	24	627.069	771.827.188	467.528.892	2.239.024	1.230,85	0,48	0,29	3,57
Votuporanga	11	365.029	371.711.896	109.601.977	974.198	1.018,31	0,89	0,26	2,67
Noroeste	108	2.517.106	3.079.882.481	1.138.407.659	13.621.412	1.223,58	1,20	0,44	5,41
Araraquara	16	497.990	1.226.823.569	489.896.606	8.347.960	2.463,55	1,70	0,68	16,76
Barretos	18	750.124	1.481.802.603	381.189.187	799.611	1.975,41	0,21	0,05	1,07
Franca	13	448.132	495.037.766	279.140.716	1.315.981	1.104,67	0,47	0,27	2,94
Jaboticabal	14	425.824	1.130.587.362	241.235.778	340.349	2.655,06	0,14	0,03	0,80
Orlândia	12	616.445	1.073.139.073	218.420.581	624.590	1.740,85	0,29	0,06	1,01
Ribeirão Preto	19	547.362	910.385.660	704.455.957	919.476	1.663,22	0,13	0,10	1,68
Nordeste	92	3.285.877	6.317.776.033	2.314.338.824	12.347.967	1.922,71	0,53	0,20	3,76



Tabela 1.- Orçamentos municipais: despesas realizadas totais e despesas com a função agricultura, segundo as regiões agrícolas e macro-regiões estaduais, Estado de São Paulo, 2003.

Regiões	Nº de Mun.	Área Agrícola (hectare)	Valor da Produção Agropecuária. (R\$ 1000)	Despesa Realizada (R\$)	Despesas c/ Agricultura (R\$)	Valor da Produção por ha (R\$/há)	Agric./ Desp. Real(%)	(conclusão)	
								Agric./ Valor Produção Agropecuária(%)	Agricultura /Área Agrícola (R\$/ha)
Avaré	12	559.605	611.233.345	158.702.265	2.587.797	1.092,26	1,63	0,42	4,62
Botucatu	11	490.505	568.366.824	180.681.959	1.280.715	1.158,74	0,71	0,23	2,61
Itapetininga	14	585.736	716.375.054	237.895.244	1.689.177	1.223,03	0,71	0,24	2,88
Itapeva	15	510.042	620.439.749	209.484.322	3.775.285	1.216,45	1,80	0,61	7,40
Sorocaba	19	327.885	498.633.390	1.006.120.412	1.742.164	1.520,76	0,17	0,35	5,31
Sudoeste	71	2.473.774	3.015.048.363	1.792.884.202	11.075.137	1.218,81	0,62	0,37	4,48
Bragança Paulista	17	244.159	371.861.618	413.576.606	2.896.783	1.523,03	0,70	0,78	11,86
Campinas	17	178.177	452.220.807	2.702.842.721	2.495.569	2.538,04	0,09	0,55	14,01
Limeira	14	388.595	851.762.752	629.320.562	1.562.344	2.191,90	0,25	0,18	4,02
Mogi-Mirim	11	221.129	689.773.732	439.092.170	3.320.073	3.119,33	0,76	0,48	15,01
Piracicaba	16	342.402	589.969.910	759.789.825	4.102.641	1.723,03	0,54	0,70	11,98
S. João da Boa Vista	16	545.927	1.233.813.014	304.801.505	1.523.621	2.260,03	0,50	0,12	2,79
Leste	91	1.920.389	4.189.401.834	5.249.423.389	15.901.031	2.181,54	0,30	0,38	8,28
Guaratingueta	18	323.924	106.345.612	292.262.921	1.544.232	328,30	0,53	1,45	4,77
Mogi das Cruzes	12	79.493	240.997.813	1.592.985.026	797.477	3.031,69	0,05	0,33	10,03
Pindamonhangaba	21	457.796	220.772.147	1.745.173.928	3.889.660	482,25	0,22	1,76	8,50
Registro	17	196.027	346.831.055	247.935.034	3.108.987	1.769,30	1,25	0,90	15,86
São Paulo	33	40.842	81.153.064	7.152.655.252	503.515	1.987,00	0,01	0,62	12,33
Sudeste	101	1.098.082	996.099.690	11.031.012.161	9.843.871	907,13	0,09	0,99	8,96
ESTADO	644	18.194.338	24.735.144.013	24.567.898.024	84.732.514	1.359,50	0,34	0,34	4,66

Fontes: IEA (Valor da Produção ano 2003), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo- TCE (Finanças públicas ano 2003) e IEA-CATI (Área agrícola ano 2003).



A magnitude dos recursos aplicados na função agricultura pelos 644 municípios paulistas mostra que de forma alguma há recursos disponíveis nos municípios que sustentem a possibilidade de sucesso de tentativas de transferência de responsabilidade. Mais ainda, o quadro se mostra mais dramático quando se coloca que nos recursos orçamentários analisados já estão computadas as transferências estaduais e federais, dado que as receitas próprias somam valores muito inferiores aos orçamentos realizados. Como o orçamento do Estado de São Paulo comportou em 2003 despesas realizadas de R\$ 54,62 bilhões e na Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) foram alocados R\$ 479,30 milhões (0,88% do total das despesas estaduais) a reduzida dimensão dos gastos municipais com a função agricultura fica patente. Mesmo quando se toma na SAA apenas o aplicado na função agricultura cujo valor de R\$ 365,00 milhões representa 0,67% dos dispêndios orçamentários estaduais em 2003 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2004).

Comparando os dispêndios com a função agricultura, entre os recursos estaduais de R\$ 365,00 milhões com os R\$ 84,73 milhões aplicados pelos municípios, os recursos estaduais correspondem a 4,3 vezes os municipais em termos absolutos, sendo que em termos relativos os municípios aplicaram em conjunto metade do percentual estadual em 2003 (0,34% contra 0,67%). Se para os montantes globais dos orçamentos municipais há reduzida participação da função agricultura, na verdade essa proporção será muito menor quando computadas apenas as despesas realizadas com receitas próprias, visto que nos orçamentos analisados incluem-se as transferências estaduais e federais. Para um segmento econômico estratégico para a economia da maioria esmagadora dos municípios paulistas, principalmente os menores municípios, trata-se de percentual muito distante do razoável, ainda que limites fiscais expliquem sua magnitude.

A análise detalhada das informações revela uma profunda disparidade regional na agricultura paulista a qual nem sempre guarda relação com as aplicações de recursos na função agricultura. A área agrícola paulista varia em torno de patamar similar desde os anos 80, tendo em 2003 somado 18,19 milhões de hectares, sendo que do ponto de vista macro-regional, a maior situa-se nas regiões agrícolas do Extremo Oeste com 3,77 milhões de hectares e a menor na Sudeste, com 1,1 milhão de hectares. No tocante ao valor da produção agropecuária paulista, que em 2003 totalizou R\$ 24,73 bilhões, a macro-região com maior contribuição em valor absoluto consistiu na Leste com R\$ 4,19 bilhões enquanto que o mais reduzido foi a Sudeste com R\$ 996,10 milhões (**Tabela 1**). A diferença fundamental que explica o fato da Extremo Oeste ter a maior área agrícola e a Leste o maior valor da produção agropecuária consiste na intensidade do uso solo, visto que as pastagens dominam a Extremo Oeste e as lavouras predominam na Leste.

Interessante indicador refere-se ao valor da produção por hectare obtido dividindo-se a receita agropecuária pela área agrícola. Em termos de macro-região, o maior valor de 2003 foi o observado no Leste com R\$ 2181,54/ha, exatamente a acima referida zona intensiva no uso do solo com lavouras e o menor deu-se na Sudeste com R\$ 907,13/ha. As duas regiões agrícolas com menor receita agropecuária por unidade de área localizam-se no Vale do Paraíba sendo Pindamonhangaba com R\$ 482,25/ha e Guaratinguetá com R\$ 328,30/ha. As regiões agrícolas com maiores valores são Mogi Mirim com R\$ 3119,03/ha e Mogi das Cruzes com R\$ 3031,69/ha (**Tabela 1**). Destaque-se que enquanto as duas regiões agrícolas com maior receita bruta localizam no denominado “cinturão verde” das regiões metropolitanas paulistas (Santos, São Paulo e Campinas- complexo metropolitano



expandido), as com menor valor da produção também estão localizadas no estratégico eixo São Paulo - Rio de Janeiro, embora não tivessem desenvolvido lavouras intensivas, persistindo a pecuária leiteira a pasto.

Quanto aos dispêndios orçamentários municipais, totais e na função agricultura, a soma dos orçamentos dos 644 municípios analisados atingiu R\$ 24,57 bilhões sendo o maior o da macro-região Sudeste com R\$ 11,03 bilhões, pela força do complexo metropolitano expandido ainda que a capital paulista não esteja incluída, e o menor o da Noroeste com R\$ 1,14 bilhão. Quando se toma os dispêndios com a função agricultura em termos absolutos, no conjunto dos municípios eles atingem R\$ 84,73 milhões, sendo o maior o da macro-região Noroeste com R\$ 13,62 milhões e o menor o do Meio Oeste com R\$ 9,14 milhões (**Tabela 1**). A distribuição territorial mostra que os maiores orçamentos totais concentram-se nas macro-regiões do complexo metropolitano expandido (Santos, São Paulo e Campinas) seguindo em direção norte no sentido do eixo das rodovias Anhangüera-Bandeirantes, onde se localizam as regiões com melhores indicadores globais de desenvolvimento..

A prioridade setorial reflete-se no comprometimento relativo do orçamento com dispêndios na função agricultura. Enquanto proporcionalidade das despesas municipais totais, os dispêndios com a função agricultura variaram de 0,09% na macro-região Sudeste a 1,20% na Noroeste, sendo que as regiões agrícolas com menores aplicações proporcionais são a de São Paulo (0,01%) e a de Mogi das Cruzes (0,05%), e as com maiores aplicações em Jales (2,77%), General Salgado (2,72%) e Fernandópolis (2,59%). Como proporcionalidade do valor da produção o menor valor encontra-se na macro-região Nordeste (0,20%) e o maior no Sudeste (0,99%), sendo que as regiões agrícolas de Pindamonhangaba (1,76%) e de Guaratinguetá (1,45%) aplicaram os maiores percentuais e as de Jaboticabal (0,09%) e de Barretos (0,05%) os menores valores proporcionais. Tendo como parâmetro a área agrícola, a maior aplicação na função agricultura por unidade de área foi a da macro-região Sudeste (R\$ 8,96/ha) e a menor do Meio Oeste (R\$ 2,91/ha), sendo que a regiões agrícolas de Araraquara (R\$ 16,76/ha) e de Registro (R\$ 15,86/ha) aplicaram mais por unidade de área agrícola e menos as de Jaboticabal (R\$ 0,80/ha) e de Orlandia (R\$ 1,01/ha) (**Tabela 1**). Nas regiões de grandes concentrações urbanas, os municípios aplicam menores parcelas em agricultura mas são percentuais importantes em relação às respectivas áreas agrícolas e ao valor da produção.

Contudo, revelação importante consiste em que os municípios de regiões agrícolas de menor valor da produção/ha aplicam maiores proporções em relação a esse indicador e os de regiões de agricultura dinâmica são os que menos aplicam em percentual do valor da produção e da área agrícola. Esse quadro aparece também quando verifica-se esses indicadores da ótica dos grupos de desenvolvimento social pois os grupos 4 e 5 do IPRS, que agrupam os municípios com maiores problemas sociais, são aqueles mais frágeis quanto à limitação orçamentária. Esses dois grupos do IPRS contemplam 292 municípios paulistas (45,3%), que detêm 8,44 milhões de hectares (46,4%) dos 18,19 milhões de hectares da área agrícola paulista e 799,67 mil pessoas (43,9%) dos 1,82 milhão da população rural, mas dispõe de apenas R\$ 3,90 bilhões (15,9%) dos R\$ 24,57 bilhões dos orçamentos municipais somados e por força da circunstância de ser a agricultura a principal atividade econômica, aplicam R\$ 33,01 milhões (39,0%) dos R\$ 84,73 milhões alocados pelos 644 municípios paulistas na função agricultura (**Tabela 2**). Essas estatísticas revelam que sendo a base da economia dos municípios com maiores problemas sociais, a agricultura acabam absorvendo maior proporção dos orçamentos desses municípios, cujo nível de pressão social para incremento do dispêndio público mostra-se exacerbado.



Tabela 2.- Orçamentos municipais: despesas realizadas totais e despesas com a função agricultura, segundo os grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e macro-regiões, Estado de São Paulo, 2003.

(continua)

Grupos do IPRS	Nº de Mun.	Área Agrícola (hectare)	População Rural (habitante)	Despesa Realizada (R\$)	Despesas c/ Agricultura (R\$)	Agric./ Desp. Real (%)	Agric./ Pop. Rural (R\$/ hab)	Agricultura /Área Agrícola (R\$/ha)
Grupo 1	4	273.303	12.520	399.736.256	1.012.388	0,25	80,86	3,70
Grupo 2	1	77.773	1.886	21.485.401	363.986	1,69	192,99	4,68
Grupo 3	45	1.419.681	68.598	525.420.542	4.635.870	0,88	67,58	3,27
Grupo 4	36	1.570.898	73.477	524.766.771	5.378.791	1,02	73,20	3,42
Grupo 5	7	414.795	31.227	116.915.654	1.414.769	1,21	45,31	3,41
Extremo Oeste	93	3.756.451	187.708	1.588.324.623	12.805.805	0,81	68,22	3,41
Grupo 1	7	317.590	18.397	302.726.069	1.967.198	0,65	106,93	6,19
Grupo 2	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Grupo 3	34	1.364.725	74.662	794.893.449	2.623.640	0,33	35,14	1,92
Grupo 4	29	980.156	38.502	241.960.938	3.708.695	1,53	96,32	3,78
Grupo 5	18	480.188	24.426	113.926.711	837.758	0,74	34,30	1,74
Meio Oeste	88	3.142.659	155.987	1.453.507.167	9.137.292	0,63	58,58	2,91
Grupo 1	6	166.294	29.226	409.764.943	980.259	0,24	33,54	5,89
Grupo 2	3	65.341	3.294	27.447.816	270.534	0,99	82,13	4,14
Grupo 3	74	1.774.666	95.748	573.676.500	10.268.261	1,79	107,24	5,79
Grupo 4	23	445.748	23.324	115.828.169	2.088.906	1,80	89,56	4,69
Grupo 5	2	65.058	2.030	11.690.231	13.452	0,12	6,63	0,21
Noroeste	108	2.517.106	153.622	1.138.407.659	13.621.412	1,20	88,67	5,41
Grupo 1	14	713.532	45.730	1.015.096.551	7.620.351	0,75	166,64	10,68
Grupo 2	4	375.414	12.346	219.983.229	309.225	0,14	25,05	0,82
Grupo 3	26	912.607	49.419	395.829.105	1.721.409	0,43	34,83	1,89
Grupo 4	38	1.048.987	54.685	586.409.722	1.702.922	0,29	31,14	1,62
Grupo 5	10	235.337	12.070	97.020.216	994.061	1,02	82,36	4,22
Nordeste	92	3.285.877	174.250	2.314.338.824	12.347.967	0,53	70,86	37,58



Tabela 2.- Orçamentos municipais: despesas realizadas totais e despesas com a função agricultura, segundo os grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e macro-regiões, Estado de São Paulo, 2003.

(conclusão)									
Regiões	Nº de Mun.	Área Agrícola (hectare)	População Rural (habitante)	Despesa Realizada (R\$)	Despesas c/ Agricultura (R\$)	Agric./ Desp. Real (%)	Agric./ Pop. Rural (R\$/ hab)	Agricultura /Área Agrícola (R\$/ha)	
Grupo 1	5	157.719	31.527	598.818.091	192.677	0,03	6,11	1,22	
Grupo 2	8	259.384	82.452	332.255.273	990.081	0,30	12,01	3,82	
Grupo 3	8	262.726	27.053	122.912.517	1.296.272	1,05	47,92	4,93	
Grupo 4	24	688.073	75.113	318.202.910	4.117.503	1,29	54,82	5,98	
Grupo 5	26	1.105.872	177.463	420.695.412	4.478.604	1,06	25,24	4,05	
Sudoeste	71	2.473.774	393.608	1.792.884.202	11.075.137	0,62	28,14	4,48	
Grupo 1	27	601.422	153.276	2.935.610.883	5.816.407	0,20	37,95	9,67	
Grupo 2	22	458.738	101.935	1.696.136.049	6.734.337	0,40	66,07	14,68	
Grupo 3	11	180.900	27.423	126.798.735	486.845	0,38	17,75	2,69	
Grupo 4	17	343.167	53.955	282.214.002	1.583.986	0,56	29,36	4,62	
Grupo 5	14	336.162	45.592	208.663.720	1.279.455	0,61	28,06	3,81	
Leste	91	1.920.389	382.181	5.249.423.389	15.901.031	0,30	41,61	8,28	
Grupo 1	7	122.442	35.106	2.638.654.168	996.160	0,04	28,38	8,14	
Grupo 2	43	235.203	132.839	7.484.015.170	3.335.789	0,04	25,11	14,18	
Grupo 3	3	15.723	13.740	47.329.328	98.652	0,21	7,18	6,27	
Grupo 4	21	361.470	89.751	450.968.401	2.072.798	0,46	23,09	5,73	
Grupo 5	27	363.243	98.067	410.045.095	3.340.471	0,81	34,06	9,20	
Sudeste	101	1.098.082	369.503	11.031.012.161	9.843.871	0,09	26,64	8,96	
Grupo 1	70	2.352.303	325.782	8.300.406.960	18.585.441	0,22	57,05	7,90	
Grupo 2	81	1.471.853	334.752	9.781.322.939	12.003.954	0,12	35,86	8,16	
Grupo 3	201	5.931.029	356.643	2.586.860.176	21.130.949	0,82	59,25	3,56	
Grupo 4	188	5.438.497	408.807	2.520.350.911	20.653.600	0,82	50,52	3,80	
Grupo 5	104	3.000.656	390.875	1.378.957.038	12.358.569	0,90	31,62	4,12	
Estado	644	18.194.338	1.816.859	24.567.898.024	84.732.514	0,34	46,64	4,66	

Fontes: IBGE (População ano 2000), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo- TCE (Finanças públicas ano 2003) e IEA-CATI (Área agrícola ano 2003).



A concentração orçamentária fica nítida quando se considera os grupos 1 e 2 do IPRS, aqueles de melhor desempenho social e que situam-se, principalmente no eixo Anhangüera-Bandeirantes. Sendo 151 municípios (23,4%) que detêm 3,82 milhões de hectares da área agrícola paulista (21,0%) com proporção mais destacada da população rural estadual com 660,4 mil pessoas (36,3%), esses municípios operam com orçamentos somados de R\$ 18,08 bilhões (73,7% dos orçamentos municipais) e aplicam R\$ 30,58 milhões na função agricultura (36,1%) do valor global aplicado no setor pelas municipalidades. As variáveis tomadas em valores relativos corroboram essa perspectiva, na medida em que a participação percentual das aplicações em agricultura no orçamento global são menores nos municípios com melhores condições sociais, os do grupo 1 (0,22%) e do grupo 2 (0,12%), e muito maiores naqueles com realidades sociais mais graves como o grupo 3 (0,82%), grupo 4 (0,82%) e grupo 5 (0,90%) (**Tabela 2**). Noutras palavras, os municípios mais pobres comprometem parcelas muito maiores dos seus orçamentos com a função agricultura.

Entretanto, esse esforço dos municípios com problema sociais, pela exiguidade de seus orçamentos, não garantem igualdade de tratamento para sua população rural, uma vez que enquanto os municípios do grupo 1 aplicam R\$ 57,05/habitante, os do grupo 5 que são com maiores problemas sociais aplicam R\$ 31,62/habitante. Quando o denominador tomado consiste na área agrícola, os indicadores relativos mostram similar comportamento pois enquanto os municípios do grupo 1 (R\$ 7,90/ha) e do grupo 2 (R\$ 8,16/ha) aplicam valores relativos superiores, os três demais grupos alocam menos da metade em valores por unidade de área, sendo grupo 3 (R\$ 3,56/ha), grupo 4 (R\$ 3,80/ha) e grupo 5 (R\$ 4,12/ha) (**Tabela 2**). Em síntese, os municípios paulistas com piores indicadores sociais aplicam percentuais maiores de seus orçamentos na função agricultura e, ainda assim, oferecem menos condições à sua população rural e proporções inferiores de valores por unidade da área agrícola, ou seja, revelando um quadro assimétrico.

A visão do território paulista da ótica dos grupos do IPRS mostra uma enorme diversidade intra-regional, com a concentração dos municípios com melhores indicadores no eixo Anhangüera-Bandeirantes com núcleo nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas, formando uma realidade de enormes diferenças com outras regiões. Na macro-região Leste, onde se localiza Campinas, 49 dos 91 municípios estão no grupo 1 (27) e no grupo 2 (22) do IPRS. Esses municípios de melhores indicadores sociais detêm 55,21% da área agrícola, 66,78% da população rural, 88,23% dos orçamentos municipais e 79,93% das despesas com a função agricultura. A participação da função agricultura nas despesas totais são similares à média estadual (grupo 1 = 0,20% e grupo 2 = 0,40%), o que também ocorre na proporção dessas despesas em relação à população rural (grupo 1 = R\$ 37,95/hab. e grupo 2 = R\$ 66,07/hab.), sendo que aplicam mais que a média dos municípios paulistas em termos das respectivas áreas agrícolas (grupo 1 = R\$ 9,67/ha e grupo 2 = R\$ 14,68/ha). Nessa região os municípios de piores indicadores sociais aplicam mais em agricultura, com média de 0,61% de seus orçamentos (**Tabela 2**).

Na macro-região Sudeste onde está a Grande São Paulo, há duas realidades bem nítidas, uma representada pelos 50 dos 101 municípios, localizados no entorno da Capital e de São José dos Campos, que estão nos grupos 1 e 2 do IPRS, com melhores indicadores sociais globais, detendo 32,57% da área agrícola, 45,45% da população rural, 91,77% dos orçamentos municipais e 44,01% das aplicações em agricultura. Noutra extremidade estão os 48 municípios restantes dessa macro-região, localizados nos Vales do Ribeira e do Paraíba – ambas áreas de nítida concentração de piores indicadores sociais – que abrangem 66,00% da área agrícola, 50,83% da população rural, embora contempladas com apenas 7,80% dos recursos orçamentários respondem por 54,99% das aplicações na função agricultura. Nesse quadro, os municípios dos grupos 1 e 2 aplicam apenas 0,04% dos seus orçamentos na função



agricultura, conquanto isso possa representar valores proporcionais elevados em termos da população rural (R\$ 28,38/hab no grupo 1 e R\$ 25,11/hab no grupo 2) e mesmo da área agrícola (grupo 1=R\$ 8,14/ha e grupo 2= 14,18/ha). Os municípios com piores indicadores sociais da macro-região Sudeste aplicam maiores parcelas de seus orçamentos em agricultura (grupo 4= 0,46% e grupo 5= 0,81%), estando acima da média estadual como proporção das respectivas áreas agrícolas (grupo 4= R\$ 5,73/ha e grupo 5= R\$ 9,20/ha) mas com padrão inferior em relação à população rural (grupo 4= 23,09/hab e grupo 5= 34,06/hab) (**Tabela 2**).

Focando a caracterização da desigualdade entre as regiões, mostra-se essencial destacar a macro-região Sudoeste, aquela dos piores indicadores sociais globais, na medida em que 50 dos seus 71 municípios estão nos grupos 4 (24) e grupo 5 (26) do IPRS. Esses municípios localizados no Alto Paranapanema são uma extensão de uma realidade encontrada no Vale do Ribeira, em especial nos dois contrafortes da Serra de Paranapiacaba onde está localizada a maior concentração de municípios paulistas com piores médias de indicadores sociais. Os municípios dos grupos 4 e 5 da macro-região Sudoeste detêm 72,52% da área agrícola regional, 64,16% de sua população rural, 41,21% dos recursos orçamentários municipais e 77,62% das aplicações regionais na função agricultura. Esses municípios aplicam em agricultura percentuais maiores de seus orçamentos em relação à média estadual (grupo 4= 1,29% e grupo 5= 1,06%), conquanto existam diferenças entre esses dois grupos quando se toma a população rural como denominador (grupo 4= R\$ 54,82/hab e grupo 5= R\$ 25,24/hab) e também para a área agrícola (grupo 4= R\$ 5,98/ha e grupo 5= 4,05/ha), sempre com desvantagens para os municípios com piores indicadores sociais (**Tabela 2**).

Numa visão global das disparidades regionais paulistas, fica nítida a concentração dos municípios de melhores indicadores sociais no complexo formado pelas regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas (podendo abranger os municípios em torno de São José dos Campos formando o complexo metropolitano expandido) com extensão sentido norte pelo eixo Anhangüera-Bandeirantes. Em termos das aplicações em agricultura, a macro-região Leste, onde se situa Campinas – podendo ampliar para o entorno de São Paulo e de São José dos Campos- tem-se a parcela mais aquinhoadada do território paulista, onde o desenvolvimento deixou a agricultura (ainda que na acepção de agronegócios) em posição secundária de prioridade. Nos Vales do Ribeira e do Paraíba (macro-região Sudeste) e no Alto Paranapanema (macro-região Sudoeste) estão os municípios com piores indicadores sociais. Nas outras 4 macro-regiões prevalecem situações intermediárias para a maioria dos municípios – mas com nítida distância em relação à situação privilegiada do entorno de Campinas (macro-região Leste)- com a maioria dos municípios concentrados nos grupos 3 e 4 do IPRS no Extremo Oeste (81 dos 93 municípios sendo 45 no grupo 3 e 36 no grupo 4), no Noroeste (97 dos 108 municípios sendo 74 no grupo 3 e 23 no grupo 4) e no Nordeste (64 dos 92 municípios, sendo 26 no grupo 3 e 38 no grupo 4) e no Meio Oeste (63 dos 88 municípios sendo 34 no grupo 3 e 29 no grupo 4), destacando-se que no Meio Oeste há outra concentração relevante de 18 municípios do grupo 5, de piores indicadores sociais (**Tabela 2**).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das aplicações na função agricultura pelos municípios paulistas mostra que como percentual das despesas orçamentárias os valores globais atingem 0,34%, nível que representa a metade do percentual estadual da função agricultura que atingiu 0,67% do orçamento paulista no mesmo ano. A queda dos recursos aplicados na função agricultura pelo Governo Federal (GASQUES & VILLA VERDE, 2003), a redução das despesas correntes da Secretaria de Agricultura e Abastecimento aplicadas nessa função (GONÇALVES & SOUZA, 2004) e o diagnóstico da reduzida aplicação advinda dos orçamentos dos municípios paulistas, tornam inconsistentes as alternativas pensadas de repassar responsabilidades para



outras instâncias federativas (estado para municípios), devido à realidade de estreito espaço das finanças públicas em todas as três instâncias federativas. 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. A maioria dos municípios sequer tem condições de manter de forma adequada sua malha viária rural (GONÇALVES & SOUZA, 2003), fator fundamental para a realização da produção agropecuária com capacidade de escoamento da safra, além de permitir à população rural o acesso a serviços urbanos essenciais.

A constatação fundamental, entretanto, consiste na enorme disparidade da distribuição regional das aplicações orçamentárias na função agricultura. Os municípios com melhores indicadores sociais, cuja maioria situam-se no denominado complexo metropolitano expandido conformado no centro e no entorno do triângulo São Paulo-Campinas-São José dos Campos, aplicam menos proporcionalmente em agricultura mas pela dimensão dos respectivos orçamentos acabam investindo somas maiores em valores absolutos que os municípios com piores indicadores sociais os quais, ainda que comprometendo maiores percentuais de seus orçamentos na agricultura aplicam valores absolutos muito menores pela exiguidade de seus recursos fiscais. Paradoxalmente, quanto pior o indicador social mais dependente da agropecuária se revela o município, demonstrando os efeitos distributivos diretos das políticas para agricultura. Uma das formas utilizadas para reduzir essas disparidades consiste na prática de uma consistente transferência de recursos, uma vez que *“as transferências correntes funcionaram como um mecanismo redistributivo de recursos, reduzindo sua concentração nos municípios maiores e localizados nas regiões mais dinâmicas no País. Além disso, beneficiam as regiões menos desenvolvidas do País e os menores municípios”*(IBGE, 2004). O detalhamento analítico da realidade orçamentária dos municípios paulistas mostra que as transferências estaduais e federais, da forma como executadas, no caso paulista não promoveram efeitos redistributivos consistentes.

No Estado de São Paulo implementou-se desde as últimas décadas do século XX, um processo de municipalização da assistência técnica e outras funções técnicas descentralizáveis, numa prática de repasse aos municípios de recursos estaduais pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento para execução desses serviços pelos municípios. A adoção de critérios que levem em conta a realidade do desenvolvimento social dos municípios –uma vez que as análises orçamentárias mostram que municípios com agricultura desenvolvida com maiores valores da produção por hectare exigem menor presença do setor público- poderia dar maior consistência com um padrão de distribuição dos recursos mais equânime. Uma alternativa seria definir projetos a serem contratados junto aos municípios (integrantes dos programas de trabalho dos respectivos convênios) definidos com base em dois critérios: a) metade dos recursos seriam distribuídos levando em conta a área agrícola do município como proporção da estadual, indicador que seria o mesmo utilizado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para distribuir parcela do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e b) a outra metade dos recursos seriam distribuídos segundo a participação da população rural do município na população rural paulista, utilizando-se das estatísticas divulgadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –(IBGE).

Com base nesses critérios objetivos e transparentes, a partir do montante de recursos disponíveis seriam definidos os valores a serem aplicados em cada município levando em conta sua condição estrutural, pois o critério da área agrícola tem foco econômico e outro característica social, diferenciando os municípios com base nesses indicadores. Em adição deveriam ser considerados os indicadores sociais, tendo como critério o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), com a exigência de contrapartida dos municípios nos



recursos conveniados de forma a exigir menores percentuais dos municípios com piores indicadores sociais. A proposta poderia ser a que o Tesouro Estadual Paulista diferenciase os municípios para efeito dos convênios de municipalização da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, oferecendo: a) 60% dos recursos e exigindo contrapartida de 40% para municípios do grupo 1 do IPRS – os com melhores indicadores sociais médios-; b) 70% dos valores totais com necessidade de 30% de contrapartida para municípios do grupo 2 do IPRS; c) 80% dos valores contratados e 20% de contrapartida dos municípios do grupo 3 do IPRS; d) 90% dos valores aplicados e 10% de contrapartida dos municípios do grupo 4 do IPRS e; e) a totalidade dos recursos (100%) sem exigência de contrapartida dos municípios do grupo 5 do IPRS. Com esses critérios haveria um avanço com melhor distribuição das transferências estaduais reforçando a ação do Governo do Estado de São Paulo nos municípios com piores indicadores sociais e que cujas economias dependem fundamentalmente da agricultura.

Mas essa mudança não basta. É preciso uma atitude política consistente no sentido de descentralizar a estrutura técnica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), excessivamente concentrada em Campinas, o que acaba gerando uma concentração da aplicação dos recursos da Pasta não transferidos aos municípios mas que jogam papel decisivo na ampliação das disparidades regionais e municipais paulistas concentrando competência técnica - inclusive gerencial na medida em que as sedes de unidades centrais das principais estruturas da SAA estão localizadas em Campinas (discutível pois que sentido teria o artigo 6º da Constituição Paulista que fixa a Capital na Cidade de São Paulo)-. Há também que se fazer valer na construção da legislação orçamentária o que prevê o Artigo 156 da Constituição Paulista que estabelece a exigência - ignorada na prática orçamentária-, de regionalização das ações governamentais. Como proposta para iniciar esse processo, deveria ser incluída na Lei de Diretrizes Orçamentárias, norma pela qual toda ação de despesa identificasse o município onde foi efetivada e que, nos relatórios orçamentários para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101 de 4 de maio de 2000) em cada programa e cada função, essa prestação de contas fosse feita identificando as localidades onde foram realizados os gastos. Conhecer o nível da concentração do gasto público estadual consiste no primeiro passo para mudar essa realidade produtora de desigualdades .

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GASQUES, José Garcia & VILLA VERDE, Carlos Monteiro **Gastos públicos na agricultura, evolução e mudanças**. IPEA. Brasília. 2003 (Texto para Discussão nº 948).

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.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Balanco geral do Estado: contas do exercício de 2003**. São Paulo. Diário Oficial do Estado de 15/06/2004.

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