

ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO: análise com base nos Projetos de Lei para 2009-2012¹

José Sidnei Gonçalves²

1 - INTRODUÇÃO

A análise das disponibilidades orçamentárias e respectivas metas físicas para a estrutura pública com base nos Projetos de Lei anuais oferecidos à apreciação do Legislativo permite aquilatar a qualidade das propostas submetidas à apreciação das instâncias de planejamento governamental e o patamar de prioridade deferido para cada segmento de políticas públicas em específico. O padrão de prioridade determina a proporção do orçamento alocado em cada segmento e a qualidade das proposições define quais ações em cada segmento serão aquinhoadas com recursos orçamentários. Após a análise, modificação e aprovação pelo Legislativo, os Projetos de Lei convertem-se em Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) que estimam a receita e fixam a despesa para o exercício correspondente ao ano civil.

No período 2009-2011, mostra-se essencial informar que, para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), as modificações em termos de valores alocados e metas definidas foram não significativas com o que as disposições dos Projetos de Lei se converteram quase que na íntegra em Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). As mudanças mais relevantes ficaram por conta das execuções orçamentárias no decorrer dos exercícios por conta de contingenciamentos, suplementações, reprogramações e a própria qualidade das operações orçamentário-programáticas. Isso implica na conclusão de que os Projetos de Leis acabam consubstanciando as próprias Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Daí a relevância da apreciação dos referidos Projetos de Leis que representam a base sobre as quais deverão se dar as decisões institucionais no exercício seguinte.

A análise seguinte pretende destacar

as principais definições orçamentárias e programáticas da SAA no período 2009-2012, com base nos projetos de leis orçamentárias quais sejam: 643/2008 (SÃO PAULO, 2008), 891/2009 (SÃO PAULO, 2009), 711/2010 (SÃO PAULO, 2010) e 954/2011 (SÃO PAULO, 2011). Os dados orçamentários utilizados expressam valores constantes de setembro de 2011 (escolhido em função do mês de encaminhamento pelo Executivo dos respectivos Projetos de Lei para apreciação do Legislativo) após terem sido deflacionados pelo Índice de Preços do Consumidor Ampliado (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dos valores orçamentários alocados em cada ano, foram excluídos os recursos dos Projetos Viva Leite e Bom Prato, cujas execuções foram transferidas da SAA para a Secretaria de Desenvolvimento Social durante o exercício de 2011. Também não incluem nas principais análises as despesas obrigatórias com pessoal e reflexos tendo em vista que as mesmas para Administração Direta (caso de todas as unidades da SAA que têm dotação orçamentária) são geridas diretamente pela Secretaria da Gestão Pública. Em linhas, gerais os Projetos de Lei conformam as disponibilidades de recursos e as metas físicas com que se defrontarão os gestores públicos no exercício seguinte, daí a importância da análise de suas disposições.

2 - DESENHOS DO ORÇAMENTO GLOBAL DA SAA NO PERÍODO 2009-2012

A primeira constatação relevante consiste que os orçamentos totais definidos nos Projetos de Leis da SAA, incluindo todas as fontes de recursos e todas as despesas (inclusive a de pessoal e reflexos), após avançar de R\$792,5 milhões para R\$927,8 milhões no período 2009-2010 recuam para R\$916,8 milhões em 2011. Os orçamentos totais do governo do Estado de São Paulo têm se mantido oscilantes (próximos dos

¹Registrado no CCTC, IE-79/2011.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (*in memoriam*).

R\$150 bilhões nos anos ímpares e dos R\$156 bilhões nos anos pares do período). Com isso, a participação da SAA no orçamento estadual, após ter crescido de forma persistente no triênio 2009-2011 (de 0,53% para 0,61%), recua para o exercício 2012 (0,59%). Isso decorre de que o orçamento da SAA para 2012 foi estimando em valores menores comparando-se com os valores de 2011 (-R\$11,0 milhões) para um orçamento estadual superior (+R\$5,6 bilhões) (Tabela 1).

TABELA 1 - Orçamentos¹ da SAA-SP e do Governo Estadual, 2009-2012
(R\$)

Ano	SAA	Estado	%
2009	792.541.305	149.059.791.796	0,53
2010	884.999.481	156.227.275.175	0,57
2011	927.789.379	150.958.070.856	0,61
2012	916.823.297	156.543.055.050	0,59

¹Em valores constantes (R\$) de setembro de 2011, deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011).

Destacando a distribuição do orçamento por fonte de recursos (Fonte 01 - Tesouro do Estado, Fonte 02 - receitas vinculadas, Fonte 03 - receitas próprias, Fonte 05 - recursos federais e Fonte 07 - operações de financiamento), verifica-se que os recursos alocados na SAA para despesas correntes (sem pessoal e reflexos) crescem de R\$295,0 milhões em 2009 para R\$305,2 milhões em 2011, mas recuam para R\$301,9 milhões em 2012 (-R\$3,3 milhões). Mais expressivo e relevante consiste na oscilação dos recursos da Fonte Tesouro, que recuaram de R\$203,7 milhões em 2011 para R\$192,9 milhões (-R\$10,8 milhões). Também as receitas vinculadas (Fonte 02) associadas ao Fundo de Expansão do Agropólio Paulista (FEAP) recuaram R\$497,0 mil na comparação de 2012 com o exercício anterior (Tabela 2). Destaque-se que essas receitas vinculadas (Fonte 02) são estimativas que dependem de confirmação na execução durante o ano do exercício, podendo ser muito menores se confirmadas modificações na legislação que produziram reduções de alocação das rubricas que correspondem às receitas do FEAP como as vinculadas ao petróleo e à contribuição financeira pela exploração de recursos hídricos que representam a maior parcela das receitas desse fundo

para agricultura familiar.

Os repasses de recursos federais (Fonte 05) não podem ser aquilatados nos Projetos de Lei, tendo em vista que o orçamento da União tramita no Congresso Nacional no mesmo período de cada ano, daí os lançamentos corresponderem apenas a valores simbólicos. Já as estimativas de receitas próprias (Fonte 03) associadas aos fundos especiais de despesas das unidades da SAA crescem de R\$40,2 milhões para R\$54,1 milhões em 2011, mas apresentam queda para R\$49,4 milhões em 2012. As receitas próprias também consistem em estimativas que somente poderão converter-se em recursos disponíveis após a concretização das receitas em cada exercício. A queda de R\$10,8 milhões nos recursos alocados da Fonte Tesouro para 2012 em relação ao exercício anterior foi amenizada pelo aumento de R\$12,8 milhões da Fonte 07. Esses valores aplicados no Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas, realizado com empréstimo do Banco Mundial, estão alocados na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e nas subvenções econômicas operadas pelo FEAP (Tabela 2). Em síntese, dadas as especificações apresentadas no Projeto de Lei n. 954/2011 (SÃO PAULO, 2011), a execução dos dispêndios de despesas correntes para a SAA no exercício 2012 será operada com maiores restrições que os exercícios anteriores.

3 - COMPOSIÇÃO ENTRE PROJETOS E ATIVIDADES NO PERÍODO 2009-2012

Outra comparação relevante consiste na análise dos valores associados a atividades (ações programáticas contínuas em que se concentram os dispêndios com custeio da máquina pública) e projetos (ações novas definidoras de mudanças programáticas com prazo determinado). Os valores aplicados em atividades que recuavam como parcela das despesas correntes de 33,8% em 2009 para 31,4% em 2011, voltaram a crescer para 37,0% em 2012. Isso evidencia queda na consistência dos projetos apresentados e indicadores de prioridade menor dos projetos setoriais em relação aos demais projetos governamentais. Tanto assim que os dispêndios estimados associados a projetos para 2012 foram R\$19,3 milhões inferiores a 2011, enquanto

TABELA 2 - Orçamentos¹ da SAA-SP Sem Pessoal, Segundo as Fontes de Recursos, 2009-2012 (R\$)

Ano	Tesouro	Vinculadas	Próprias	Federais	Financiamento	SAA
2009	207.199.464	36.565.643	40.228.623	70	10.957.148	294.950.949
2010	175.056.329	37.381.853	41.252.645	202	13.077.469	266.768.498
2011	203.717.849	34.577.117	54.109.398	193	12.826.872	305.231.429
2012	192.882.668	34.080.100	49.388.085	180	25.597.000	301.948.033

¹Em valores constantes (R\$) de setembro de 2011, deflacionados pelo IPCA-IBGE. Fonte: São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011).

para atividades foram R\$16,0 milhões superiores (Tabela 3). Entretanto, nesses indicadores estão computadas receitas dos fundos especiais de despesa, receitas vinculadas e de operações de financiamento.

A análise dos recursos para projetos e atividades relacionados somente aos valores alocados pelo Tesouro do Estado revela mais claramente a realidade da disponibilidade orçamentária. Os percentuais associados a atividades recuam de 29,2% para 24,0% no triênio 2009-2012, mas voltam a crescer para 32,8% em 2012. Isso porque, em termos absolutos, o aumento das disponibilidades para atividades em 2012 em relação ao ano anterior alcançou R\$14,4 milhões, superando o patamar de 2009 (o maior no triênio 2009-2011) (Tabela 4). Esses indicadores mostram a razão pela qual as suplementações de recursos para atividades com oferecimento de valores associados a projetos nas LOAs corresponderam a uma prática rotineira na execução orçamentária do triênio 2009-2011. Isso porque os valores disponibilizados para atividades sempre foram nitidamente insuficientes para cobrir despesas obrigatórias da manutenção institucional como serviços, utilidade pública e contratos.

A maior alocação em atividades em 2012 reduz a pressão da escassez de recursos para manutenção da máquina pública com despesas incomprimíveis, mas em patamares ainda insuficientes. Isso implica que, na execução do ano de 2012, parcela de recursos de projetos deve ser oferecida em suplementações para atividades. Já para projetos além desse necessário oferecimento para suplementações de atividades, os valores para 2012 são R\$25,2 milhões a menos em relação ao ano anterior. A dotação de 2012 mostra-se 67,2% do total, a menor proporção dos valores do Tesouro do Estado para des-

pesas correntes que já configuram menores em dados absolutos em expressivos R\$10,8 milhões (Tabela 4). Todos esses fatos configuram a perspectiva de execução orçamentária para a SAA, extremamente restritiva em 2012. A compreensão da complexidade envolvida exige a verificação da distribuição por unidade orçamentária.

4 - DISTRIBUIÇÃO SEGUNDO AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS NO PERÍODO 2009-2012

A análise por unidades orçamentárias implica em que sejam separados na Administração Superior da Secretaria e da Sede (ASSS) os valores associados ao Gabinete do Secretário dos vinculados ao FEAP. Uma leitura rápida, focando apenas as mudanças de 2012 em relação a 2011, mostra que para uma disponibilidade global de recursos de despesas correntes para a SAA que recua em R\$3,3 milhões (Tabela 5), o crescimento dos valores para algumas unidades orçamentárias necessariamente implica na redução das disponibilidades para outras. Isso decorre de alterações nas prioridades internas numa situação em que a SAA não avançou na sua representatividade dentro do orçamento estadual como um todo.

A unidade que mais perde recursos foi o Gabinete, cuja dotação para 2012 se mostra a menor do período 2009-2012, recuando R\$25,2 milhões quando comparada com 2011. Em seguida vem o FEAP, que tinha dotações crescentes de R\$42,9 milhões para R\$73,6 milhões no triênio 2009-2011, revelando ações estatais com foco no financiamento e seguro para a agricultura familiar, perdendo R\$7,6 milhões em 2012. E finalmente também recua em R\$1,4 milhão as

TABELA 3 - Orçamentos¹ da SAA-SP em Atividades e Projetos Sem Pessoal, 2009-2012 (R\$)

Ano	Atividades	%	Projetos	%	SAA
2009	99.802.634	33,84	195.148.314	66,16	294.950.949
2010	85.386.790	32,01	181.381.708	67,99	266.768.498
2011	95.677.962	31,35	209.553.466	68,65	305.231.429
2012	111.670.613	36,98	190.277.420	63,02	301.948.033

¹Em valores constantes (R\$) de setembro de 2011, deflacionados pelo IPCA-IBGE.
Fonte: São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011).

TABELA 4 - Orçamentos¹ da SAA-SP em Atividades e Projetos Sem Pessoal da Fonte Tesouro, 2009-2012 (R\$)

Ano	Atividades	%	Projetos	%	SAA
2009	60.650.780	29,27	146.548.683	70,73	207.199.464
2010	45.955.755	26,25	129.100.574	73,75	175.056.329
2011	48.867.133	23,99	154.850.716	76,01	203.717.849
2012	63.281.638	32,81	129.601.030	67,19	192.882.668

¹Em valores constantes (R\$) de setembro de 2011, deflacionados pelo IPCA-IBGE.
Fonte: São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011).

TABELA 5 - Orçamentos¹ da SAA-SP Sem Pessoal, Segundo as Unidades Orçamentárias, 2009-2012 (R\$)

Ano	Gabinete	FEAP	CATI	CODEAGRO	APTA	CDA	SAA
2009	138.938.208	42.898.010	31.791.448	1.902.702	51.765.349	27.655.232	294.950.949
2010	115.502.042	54.872.127	31.101.436	1.490.963	38.173.803	25.628.128	266.768.498
2011	125.856.081	73.558.942	32.804.493	1.808.451	34.896.654	36.306.808	305.231.429
2012	100.663.458	66.000.100	42.512.097	14.687.830	43.172.449	34.912.099	301.948.033

¹Em valores constantes (R\$) de setembro de 2011, deflacionados pelo IPCA-IBGE.
Fonte: São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011).

dotações da Coordenadoria de Defesa Agropecuária (CDA), que foram crescentes de R\$27,7 milhões para R\$36,3 milhões no triênio 2009-2011 e diminuem para R\$34,9 milhões em 2012 (Tabela 5), dada a menor prioridade para ações focadas na concretização da estratégia de risco sanitário zero que haviam sido prioritárias no período anterior.

A Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), instituição de pesquisa científica e tecnológica da SAA, cujas dotações orçamentárias para despesas correntes recuam de R\$51,7 milhões para R\$34,9 milhões no triênio 2009-2011, revertem essa condição em 2012 com ganhos de R\$8,3 milhões, alcançando R\$43,2 milhões. A CATI, que vinha obtendo orçamentos similares no triênio 2009-2011 (média de R\$31,9 milhões), tem aumentado a sua dotação para R\$42,5 milhões em 2012 (mais

R\$9,7 milhões), em função da entrada em operação da segunda fase do Projeto de Estadual Microbacias Hidrográficas. E finalmente a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO) que, após a transferência dos Projetos Viva Leite e Bom Prato para a Secretaria de Desenvolvimento Social, acusa redução significativa dos recursos alocados, os quais atingem média de apenas R\$1,7 milhão no triênio 2009-2011. Para 2012, são alocados valores adicionais para revitalização institucional atingindo R\$14,7 milhões (Tabela 5).

A análise das alocações orçamentárias para despesas correntes da Fonte Tesouro do Estado revela a prioridade governamental direta para as diferentes unidades da Pasta. Nota-se para o conjunto da SAA a alternância de anos pares com dotações menores e de anos ímpares com dotações maiores. O comportamento dos

recursos dentre as unidades orçamentárias, uma vez que o FEAP vinha apresentando valores crescentes, saltando de R\$1,5 milhão em 2009 para R\$39,0 milhões em 2011, mas para 2012 mostrando significativa queda ao recuar para R\$19,6 milhões. Em trajetória oposta está a APTA, cujos recursos do Tesouro do Estado, após recuo de R\$47,2 milhões para R\$30,4 milhões no período 2009-2011, reverterem a curva e cresce para R\$39,0 milhões em 2012. Também apresenta comportamento similar a CDA, cujo orçamento da Fonte Tesouro havia recuado de R\$7,3 milhões para R\$2,2 milhões no período 2009-11 e apresenta crescimento para R\$5,8 milhões em 2012 (Tabela 6).

Na CATI, o comportamento orçamentário da Fonte Tesouro do Estado está nitidamente associado ao Projeto Microbacias Hidrográficas, uma vez que a ausência da contrapartida para o financiamento do Banco Mundial fez reduzir as dotações de R\$11,2 milhões em 2009 para R\$7,9 milhões (2010). O adiantamento para microbacias elevou os valores para R\$ 9,9 milhões (2011) e R\$ 14,2 milhões em 2012. Na CODEAGRO, os recursos são orçamentários são exclusivamente da Fonte Tesouro, ou seja, prevalecem as mesmas razões apontadas para o orçamento total da unidade. Resta avaliar a realidade do Gabinete, o que exige que sejam destacados projetos que são gerenciados pela unidade, mas não contribuem para a operação da unidade. Destes, o Melhor Caminho, cuja dotação recuou de R\$91,0 milhões em 2011 para R\$80,0 milhões em 2012, e a municipalização (Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento - SEI-

AA), que recebeu R\$7,0 milhões nos dois exercícios. Com isso, o orçamento do Gabinete, excluindo essas ações, recua de R\$22,3 milhões para R\$12,5 milhões, explicado pela não alocação de recursos para as obras do Parque da Água Branca e de valores limitados para o custeio da unidade (SÃO PAULO, 2010, 2011).

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão objetiva da análise dos projetos de lei orçamentária consiste no fato de que, na LOA 2012, os recursos alocados para a SAA são menores que os definidos na LOA 2011. Destaca-se que, conquanto tenham recebido correção, as disponibilidades para atividades são inferiores ao montante exigido para o custeio das unidades, o que necessariamente implicará em suplementações com oferecimento de recursos de projetos para cobrir dispêndios compulsórios, o que reduz os valores alocados para essas ações e suas respectivas metas físicas. Nota-se uma relevante repriorização da alocação de recursos do Tesouro do Estado dentre as unidades, com maiores disponibilidades para CODEAGRO, APTA, CDA e CATI, e redução dos valores para FEAP e Gabinete. De qualquer maneira, tais valores ainda devem ser em parte contingenciados em janeiro de 2012 e implicam em ajustes relevantes nas decisões principalmente sobre despesas operacionais, uma vez que suplementação com oferecimento, caso possível, somente se tornará viável no segundo semestre de 2012.

TABELA 6 - Orçamentos¹ da SAA-SP Sem Pessoal, Fonte Tesouro Segundo as Unidades Orçamentárias, 2009-2012

(R\$)							
Ano	Gabinete	FEAP	CATI	CODEAGRO	APTA	CDA	SAA
2009	138.065.599	1.524.047	11.183.917	1.900.357	47.244.886	7.280.657	207.199.464
2010	112.805.054	12.996.054	7.879.433	1.489.367	33.842.541	4.246.135	173.258.584
2011	120.360.096	38.981.825	9.878.360	1.807.045	30.476.669	2.213.855	203.717.849
2012	99.553.638	19.600.000	14.223.592	14.686.020	38.983.399	5.836.019	192.882.668

¹Em valores constantes (R\$) de setembro de 2011, deflacionados pelo IPCA-IBGE.
Fonte: São Paulo (2008, 2009, 2010, 2011).

LITERATURA CITADA

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei n. 643/2008. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2009. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 30 set. 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

_____. Projeto de Lei n. 891/2009. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2010. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 30 set. 2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

_____. Projeto de Lei n. 711/2010. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2011. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

_____. Projeto de Lei n. 954/2011. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2012. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 30 set. 2011. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

**ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
DO ESTADO DE SÃO PAULO:
análise com base nos Projetos de Lei para 2009-2012**

RESUMO: O trabalho analisa as principais definições orçamentárias e programáticas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) no período 2009-2012, com base nos projetos de lei orçamentárias apresentadas à apreciação do Legislativo sempre no mês de setembro do ano anterior. As modificações em termos de valores alocados não têm sido significativas com o que as disposições dos Projetos de Lei se converteram quase que na íntegra em Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). As mudanças mais relevantes ficaram por conta das execuções orçamentárias no decorrer do período 2009-2012. Daí a relevância da apreciação dos referidos Projetos de Lei que representam a base sobre as quais deverão se dar as decisões institucionais no exercício seguinte. Os resultados mostram que há aumento persistente da participação da SAA no orçamento estadual no período 2009-2011 e prenúncio de recuo para 2012. E que importantes alterações de prioridade foram incorporadas.

Palavras-chave: orçamento paulista, orçamento da agricultura, prioridades estaduais, políticas públicas.

**BUDGET OF THE SECRETARIAT OF AGRICULTURE AND FOOD SUPPLY OF
THE STATE OF SAO PAULO:
analysis based on the bills for projects 2009-2012**

ABSTRACT: This paper analyzes the main program and budget definitions of the Secretariat of Agriculture and Food Supply (SAA) in 2009-2012 based on the budget bills submitted to the consideration of the in September of last year. Because there were no significant changes in the values allocated, almost all of the provisions of the bills became the Annual Budget Laws (LOAs). The most relevant changes were on account of the budget executions during the financial years. Hence the relevance of the assessment of those Bills that are the foundation of government decisions in the following year. The results show that there is a persistent increase in the participation of the SAA in the state budget in the period 2009-2011 and foreshadow a decline for 2012. They also evidence that important changes in priority have been incorporated.

Key-words: Sao Paulo budget, agriculture budget, state priorities, public policy.

Recebido em 13/11/2011. Liberado para publicação em 20/03/2012.