

## CRISE DA PESQUISA AGROPECUÁRIA E RECURSOS HUMANOS<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

### 1 - INTRODUÇÃO

Os institutos de pesquisa agropecuária, assim como todos os inseridos na Administração Direta do Estado de São Paulo, na verdade, nunca tiveram uma política orgânica, consistente e permanente de recursos humanos que abrangesse o todo do quadro de funcionários institucionais. E mesmo na parcela em que a estruturação foi realizada há mais de duas décadas, a alternância de momentos altos e baixos tem tornado esse medida inócua no sentido da estabilidade institucional. Desse modo, a crise atual pode ser encarada como mais uma fase difícil dentre as várias que têm se seguido, em intervalos de tempo cada vez menores. A compreensão da raiz dessa crise é a única maneira de fugir dos lugares comuns perpetrados em chavões sem conteúdo e que, por expressarem uma visão equivocada da realidade, não contribuem para a solução dos problemas vividos.

### 2 - DÉCADA DE 70: PROGRESSO E CARREIRAS

A economia brasileira conheceu, na década de 70, um período de crescimento com taxas significativas. Trata-se do denominado "Milagre Brasileiro" que acabou sendo prolongado com as políticas anticíclicas do II Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND). Como resultado desse processo, o Brasil entraria nos anos 80 com a internalização completa do padrão da chamada 2ª Revolução Industrial. Na agricultura, como decorrência, consolidou-se a indús-

tria de bens de capital com as plantas industriais de tratores, máquinas, fertilizantes e defensivos; modernizou-se a agropecuária com a política de crédito rural subsidiado; expandiu-se a indústria de agroprocessamento a partir das políticas industriais de crédito de investimento; e revolucionou-se a distribuição varejista com a disseminação dos supermercados. Uma radiografia em corte da economia e da sociedade brasileiras, em 1979, mostraria todo o sucesso das políticas dos anos anteriores.

Nesse período, na estrutura pública federal, o antigo Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agrícola (DNPEA) foi transformado na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), tendo sido aplicados montantes significativos e crescentes de recursos, tanto no aparelhamento institucional como, principalmente, num intenso programa de contratação e capacitação contínua de pessoal. A pesquisa agropecuária paulista havia começado antes, com a reforma da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de 1968, quando criou-se a Coordenadoria da Pesquisa Agropecuária (CPA), englobando vários institutos de pesquisa numa grande unidade à semelhança da reforma federal. Entretanto, estava embutida nas propostas de reforma a transformação do regime jurídico o que, face a resistências interna e externa, acabou não se concretizando.

De qualquer maneira, a década de 70 representou para os recursos humanos da pesquisa agropecuária paulista aquela em que foi sancionada a Lei nº 125/75 que instituiu a Carreira do Pesquisador Científico, reconhecendo uma diferenciação que vinha do final dos anos 50, quando foi regulamentado

<sup>1</sup>Texto base preparado, em novembro de 1995, para discussão dentro do processo de planejamento estratégico da pesquisa agropecuária. Esta versão corresponde a uma visão de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente resultados das discussões dos grupos envolvidos no processo.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do IEA.

o Regime de Tempo Integral. Essa carreira mantinha similitude com a do Professor Universitário não apenas no tocante à sua estrutura de seis níveis de ascensão como também nos níveis salariais. Outra característica está na constituição de um sistema meritocrático, em que a qualidade e a produtividade dos pesquisadores representam a base dos critérios de avaliação.

Entretanto, nessa oportunidade não foram constituídas carreiras para os demais funcionários da pesquisa agropecuária, dentre outras razões, porque argumentava-se que se tratava de pessoal com as mesmas características das demais categorias do funcionalismo. As propostas em discussão também mantinham similitudes e constituíam estruturas tanto para os funcionários das universidades quanto para os institutos de pesquisa. À época a rejeição de ambos reforçava o argumento da indiferenciação dessas categorias em relação ao funcionalismo em geral. De qualquer maneira, o Governo estadual de certa forma esvaziou essas propostas diferenciadas ao colocar em discussão e implantar uma ampla reforma da estrutura do funcionalismo público, consubstanciada na Lei nº 180/78. A perspectiva de melhores salários e a existência de uma nova regulamentação de certa maneira atendiam aos anseios mais gerais desse universo de funcionários.

Assim, num resumo da década de 70 pode-se afirmar que: a) a pesquisa agropecuária paulista retroagiu na proposta inserida na reforma de 1968 que propugnava a mudança do regime jurídico, no caso para empresa pública, à semelhança da EMBRAPA na área federal, tendo até mesmo sido apresentadas e aprovadas leis na Assembleia Legislativa em 1974, que seriam revogadas no início do Governo seguinte em 1975; b) foi reconhecida pelo Governo do Estado a diferenciação da primeira categoria da pesquisa, os pesquisadores que já eram submetidos ao RTI e passaram a ter carreira própria com salários e estrutura semelhantes às universidades; c) as demais categorias, inclusive das universidades, de certa maneira foram atendidos pela reformulação geral do funcionalismo público com salários e progressões estimuladores consubstanciados em lei de 1978; e d) do ponto de vista dos recursos em geral os orçamentos foram crescentes, em 1978 e 1979, atingiram os maiores da história, e foram completados com outros advindos de agências fede-

rais de fomento à pesquisa (inclusive a EMBRAPA funcionava como tal para a pesquisa agropecuária), à época também com orçamentos elevados. Trata-se, portanto, de uma fase áurea, em que a realidade parecia mostrar que a mudança do regime jurídico não era necessária.

### 3 - DÉCADA DE 80: ESTAGNAÇÃO E PROBLEMAS

A década de 80 mostraria um quadro econômico, social e político bastante diverso do anterior. A economia apresentaria taxas de crescimento irregulares e baixas em todo o período. Na verdade apenas no triênio 1984-86 pode-se afirmar que ocorreu uma fase de pequeno crescimento. Entretanto, a agricultura mostraria um comportamento distinto dos demais setores tendo taxas positivas e mais elevadas que levaram às supersafras do final da década. Esse ajustamento da agricultura deu-se a preços cadentes em toda segunda metade dos anos 80, e os aumentos de produção sustentaram-se numa queda maior dos custos face a ganhos expressivos de produtividade. Esses aumentos da produção por área resultaram, por sua vez, da ocupação de áreas novas e da profunda alteração na composição de culturas. Os investimentos dos anos 70 frutificaram nos anos 80 e, com isso, mesmo na ausência do subsídio ao crédito, a agricultura mostrou-se dinâmica.

A crise geral da economia persistiu como pano de fundo, pois representou constantemente um fator limitante ao investimento público. Isso porque a sustentação da política anticíclica da década de 70, representada pelo II PND e modernização da agricultura via subsídio ao crédito, levou ao crescente endividamento externo e interno. Portanto as contas públicas ficaram claramente deficitárias com o esgotamento do padrão de financiamento que consiste na causa básica da crise. Numa realidade em que tendo o Brasil internalizado a base produtiva da 2ª Revolução Industrial, os países desenvolvidos e os New Industrial Countries (NICs) entravam na dinamização de nova mudança na base técnica, a 3ª Revolução Industrial. E o Estado Brasileiro não dispunha de meios de financiar políticas de sustentação de novo processo de modernização produtiva. O endivi-

damento público, acirrado por uma inflação elevada, arrastou a solução da crise por vários anos, tendo sido inclusive acirrado com as renúncias fiscais que garantiram os *megasuperávits* da balança comercial da metade da década em diante.

Esse quadro de crise, em geral, e das finanças públicas, em particular, afetou diretamente a pesquisa agropecuária paulista e especial as políticas de recursos humanos. No período 1979-83 a Carreira de Pesquisador Científico foi congelada não apenas pela não realização dos concursos de acesso e de inserção na carreira de pesquisadores que estavam fora dela, mas principalmente por um arrocho salarial nunca visto na história. A queda real do orçamento da pesquisa agropecuária alcançou 62% no período, diminuição esta praticada fundamentalmente sobre os salários. A partir de 1983, o quadro muda com a tentativa de revigoração da pesquisa agropecuária paulista, ainda que os repasses das agências federais, em especial aqueles advindos dos convênios com a EMBRAPA, tenham diminuído significativamente. A Carreira de Pesquisador Científico foi revigorada com a Lei nº 335/83 que, promulgada em dezembro, deu início à reposição das condições de estímulo. Por outro lado, novas unidades e novos laboratórios foram construídos e vários deles modernizados. A tentativa de estruturar carreiras para o pessoal de apoio não prosperou à medida em que se erguia a indiferenciação entre os funcionários da pesquisa e dos demais órgãos governamentais como empecilho à concretização dessas medidas.

Essa realidade persistiu em todo período 1983-88, quando o quadro reverte-se em função do aprofundamento da crise financeira do Estado. Na verdade a economia havia desaquecido nos anos 1987-88 e as finanças públicas, numa situação de inflação elevada e estagnação econômica, ficavam cada vez mais problemáticas. Ainda assim, o Governo Estadual envolveu-se num extenso programa de obras, em especial no tocante à malha rodoviária e hidroelétricas, que aprofundou seus níveis de endividamento. Os últimos anos da década de 80 e os dois primeiros dos anos 90 mostraram um quadro de crise econômica aguda, sendo experimentado até mesmo queda real do produto nacional, associada a um panorama cada vez mais caótico do ponto de vista das finanças públicas.

A pesquisa agropecuária envolve-se num novo período de altos e baixos em que principalmente os aumentos salariais eram dados com base numa expectativa de que rapidamente a inflação elevada os corroiria nos meses seguintes, e assim não pressionariam significativamente o orçamento. Mas uma mudança institucional importante viria a ocorrer no final dos anos 80 e de certa forma condicionaria a persistência das dificuldades em proporções mais elevadas. Historicamente as políticas de recursos humanos da pesquisa agropecuária, bem como de todos os institutos da Administração Direta, guardavam similitudes com a praticada nas universidades que enfrentavam as mesmas dificuldades.

Entretanto, a Constituição de 1988 viria consagrar uma importante mudança no regime jurídico das universidades ao distingui-las com o artigo 207, passando a gozar de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Por meio de Decreto do Governo Estadual as universidades paulistas passaram a ter garantidos percentuais fixos da receita do principal tributo estadual, o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os dirigentes da pesquisa agropecuária percebendo que a não alteração do regime jurídico iria perenizar uma realidade de crise nas instituições tentaram inserir na Constituição Estadual dispositivo semelhante, mas reações externas e principalmente internas impediriam a transformação. Com isso, a pesquisa agropecuária perde definitivamente a âncora das universidades no que diz respeito à política de recursos humanos.

A autonomia universitária trouxe como primeiro resultado a contínua recomposição dos salários e dos quadros de professores além da implantação de carreiras para o pessoal de apoio dessas instituições. Dessa forma, ao ganharem a possibilidade de executar políticas próprias e diferenciadas as universidades não apenas tiveram mais condições de suportar a crise como passaram a atrair pessoal especializado dos institutos de pesquisa agropecuária. De ancorados na universidades, os recursos humanos tiveram assim que continuamente lutarem para se manter ao menos próximos da política de recursos humanos universitária, em especial no que diz respeito aos salários.

Essa realidade configura-se claramente em textos legais que podem ser considerados meramente paliativos, pois não trazem embutidos os dispositivos legais capazes de solucionar o problema. Todos eles representaram respostas conjunturais a pressões do funcionalismo da pesquisa que seriam rapidamente esvaziados nos meses seguintes. A Lei nº 727/93, por exemplo, em vez de definir claramente a prometida isonomia entre os salários dos pesquisadores científicos e professores universitários, fala em salários semelhantes a carreiras congêneres. Como na Administração Direta não existem outras funções congêneres e não há amparo legal em reivindicá-las frente a órgãos autônomos, a Lei é inócua como aliás se pronunciou a justiça em processo movido pela Associação dos Pesquisadores Científicos (APqC).

O pessoal de apoio à pesquisa foi contemplado com legislação diferenciada o que representa um passo importante, pois governos anteriores insistiam na sua não existência, por outro lado, teve as bases dos vencimentos totalmente corroídas e não recompostas em meses de tramitação e assim, quando implantadas, as carreiras tiveram pouco efeito sobre a realidade. Na verdade, a carreira existe apenas para os Assistentes Técnicos de Pesquisa Científica e Tecnológica (Lei nº 662/91), que são contemplados com critérios de acesso, ainda que não prevalecendo os meritocráticos ao privilegiar a antiguidade. Os demais funcionários de apoio abrangidos pela Lei nº 661/91 não são contemplados com série de classes que conformariam carreiras orgânicas. A regulamentação dessas leis mostrou-se de extrema dificuldade, e as propostas de aprimoramento da legislação, realizadas por comissão específica criada pelo Governador do Estado, estão à espera de decisão desde janeiro de 1995.

A associação entre a política de recursos humanos e o modelo institucional, em especial no tocante ao regime jurídico, mostra-se extremamente sólida. Isso porque, além da pequena flexibilidade em termos financeiros e orçamentários, a Administração Direta traz como marca a indiferenciação no tratamento entre os funcionários dos institutos de pesquisa e dos demais órgãos estaduais. As universidades, descolando-se do restante do serviço público com a conquista da autonomia e, com isso, a melhora de desempenho nos anos recentes de crise,

reforçam essa perspectiva.

#### **4 - TRIÊNIO 1993-95: RETOMADA DO CRESCIMENTO E REFORMA DO ESTADO**

O triênio 1993-95 parece estar marcando uma reviravolta na economia brasileira com a implementação do Plano de Estabilização Econômica. A inflação declinou mantendo-se em patamares reduzidos e está fechando 1995 na faixa de 20% a.a. contra índices mensais superiores a 40% no período anterior. Pelo terceiro ano consecutivo a taxa de crescimento do produto nacional mostra-se positiva e significativa situando-se na faixa de 5% a.a. As contas externas dão sinais de estabilidade com reservas cambiais na faixa dos US\$40 bilhões, mostrando a consistência dessa âncora da estabilização. As autoridades econômicas têm dado inúmeras demonstrações da capacidade de intervir nos momentos de ataques especulativos contra a nova moeda, seja pelo lado do câmbio, seja atuando sobre os juros. Noutras palavras, até o momento os indícios são de uma retomada sustentável do crescimento econômico.

O ajuste mais demorado e em andamento está no setor público, principalmente para reorganizar o Estado e enfrentar a crise de eficiência, além de redefinir papéis. As quebras dos monopólios e as mudanças na ordem econômica estão inseridas nesse esforço de redefinição da função estatal. A questão do padrão de financiamento mantém-se crucial, daí as medidas propostas no bojo da reforma tributária, a qual ainda que possa parecer tímida frente à posições de mudança profunda do sistema tributário, traz elementos importantes para a competitividade nacional, em especial da agricultura, desonerando exportações e coibindo a guerra fiscal. A reforma da previdência parece ser a mais relevante, pois o sistema previdenciário, além de profundamente iníquo, tenderia a entrar em colapso frente ao sistema de aposentadoria integral por tempo de serviço. Finalmente, a reforma administrativa quebra a estabilidade do funcionalismo público, fixa tetos para os vencimentos e derruba o princípio da isonomia e do regime de contratação único. O desenvolvimento da tramitação no Congresso Nacional aponta para o sucesso da

estratégia governamental<sup>3</sup>.

A realidade do Governo Estadual Paulista está intrinsicamente dependente dessas reformas, notadamente a administrativa. A dívida estadual atingiu limites insuportáveis de comprometimento das receitas e em função disso a capacidade governamental de realizar investimentos ficou extremamente problematizada com os serviços da dívida, consumindo a maior parcela das receitas. Os gastos com o funcionalismo público, por outro lado, consomem de 70% a 80% do orçamento livre, envolvendo o pagamento dos ativos e inativos. Esse é um quadro preocupante pelo seu potencial explosivo, pois a participação dos inativos nos gastos com pessoal subiu de pouco mais de 25% na década de 70 para níveis superiores a 40% nos anos recentes. E pela legislação vigente esse índice tende a crescer ainda mais nos próximos anos, o que funciona como freio a movimentos de recuperação dos salários dos ativos que seriam imediatamente repassados aos inativos. A esse quadro, nem mesmo as universidades, com seu regime de autonomia, conseguem fazer frente, comprometendo cada vez mais recursos com pagamento de aposentados.

Assim a realidade atual dos funcionários estaduais pode ser alterada por duas reformas federais, a administrativa e a previdenciária. No plano administrativo, certamente a reforma, ao quebrar a estabilidade do funcionalismo, irá levar a demissões de pessoal nas áreas discriminadas como sendo aquelas em que a presença do Estado seria dispensável. De outro, o fim da aposentadoria por tempo de serviço, tal como está desenhada, atingirá grande número de funcionários. Mas isso não resolve a questão fundamental para o Governo do Estado, a qual consiste em procurar meios que reduzam o engessamento dos salários dos ativos em relação aos inativos, exigindo outras medidas.

A pesquisa agropecuária será atingida de alguma maneira por essas mudanças no aparelho governamental estadual. Quanto ao excesso de funcionários, a realidade da pesquisa agropecuária

apresenta-se como inversa ao do serviço público em geral. Isso porque, em função de trabalhar com especialidades, essa atividade exige profissionais extremamente bem treinados e especializados, com o que, numa conjuntura de baixos salários e desestímulos, as instituições entram num processo de esvaziamento contínuo. Assim, a regra da pesquisa agropecuária não é o excesso mas sim a escassez de pessoal. Entretanto, não está descartada a aplicação de dois mecanismos inseridos na reforma administrativa: a demissão de pessoal de áreas que se configurem como aquelas em que a ação estatal seja considerada dispensável e a demissão por insuficiência de desempenho. O ajuste realizado pelo Governo Estadual em instituições similares como o SEADE e IPT parecem indicar os rumos que podem ser seguidos em relação à pesquisa agropecuária.

A mudança do regime jurídico das instituições parece outra indicação persistentemente apresentada nas propostas governamentais, em especial, a transformação das instituições de pesquisa em organizações sociais, embutida a reforma federal. Ainda que a alternativa escolhida não seja exatamente essa, é importante ter claro que um dos objetivos governamentais estaria no desatrelamento dos salários dos inativos em relação aos ativos. Livre da imposição constitucional de regime único de contratação (efetivo) e dos limites impostos pela isonomia, esse caminho mostra-se mais fácil para reorganização do aparelho de pesquisa agropecuária. Os funcionários estariam então envolvidos num dilema: ou lutam para ficar na administração direta ou num regime jurídico que garanta os direitos atuais de aposentadoria ou aceitam a transformação dos cargos para outra forma de contratação (CLT), desvinculada da previdência pública estadual. Na verdade, a decisão mostra-se difícil: a) face à uma previdência pública estadual que, pela tendência, não garante a aposentadoria dos atuais servidores no futuro, pois caminha para a falência e b) aventurar-se e acreditar na recuperação da previdência federal, porém, com salários atuais muito mais elevados.

<sup>3</sup>Os entusiastas com os chavões de plantão rotulam simplisticamente essas alterações como fruto do neoliberalismo e que o objetivo central do Governo seria constituir o Estado Mínimo. Na verdade esse processo foi executado nas principais nações desenvolvidas em anos anteriores e consiste na desregulamentação radical para romper com limites impostos pela realidade anterior a fim de construir um novo aparato regulatório moderno, sem o que não há como dar conta das profundas transformações operadas pela 3ª Revolução Industrial e a redefinição das políticas públicas para atingir esses objetivos.

As justificativas que têm sido apresentadas para as alterações do regime jurídico das instituições não se limitam às decorrentes do salários e dos sistemas de aposentadorias. Na verdade, a implementação de mecanismos mais rígidos de controle da produtividade das instituições está associada a mecanismos mais elaborados de contratos de gestão (muito diferentes daqueles tentados no Governo Estadual anterior e que se mostraram inócuos), com o que os processos de avaliação deverão estar mais adequados e sintonizados com a programação institucional, garantindo que o cumprimento das prioridades fixadas serão determinantes na avaliação dos funcionários. Por outro lado, mecanismos mais ágeis de reposição deverão ser instituídos de maneira que os programas de pesquisa sofram menos que os atuais sistemas de contratação, morosos e ineficazes. Finalmente, esse novo regime jurídico institucional deve facilitar a captação de recursos externos e estimular a geração de recursos próprios, não apenas desburocratizando e descentralizando procedimentos, como premiando equipes que melhor desempenharem esse papel.

##### **5 - FORÇAS PROPULSORAS, FORÇAS REATIVAS E DESDOBRAMENTOS POSSÍVEIS**

As forças propulsoras do atual processo de transformação da ação estatal, incurso na Reforma do Estado, estariam assentadas no poder político do Governo Federal e na premência dos Governos Estaduais em iniciarem seus processos de maneira a libertá-los das amarras do endividamento excessivo e das estruturas administrativas cronicamente deficientes do serviço público em geral. Ainda que o quadro da pesquisa agropecuária não seja esse, ela será afetada por essas medidas de ordem geral em função da proporção em que vislumbre alternativas na direção das mudanças, mas que preservem seu acervo acumulado. A sociedade de um modo geral, em especial o

empresariado e mesmo expressivas lideranças sindicais dos trabalhadores, também fazem coro à necessidade de mudanças que rompam com a letargia do aparelho governamental. A própria população mal atendida e carente de serviços básicos há anos tende a apoiar esse tipo de medida com a esperança de que ela promova a construção de aparelhos estatais mais eficazes e produza melhores serviços.

As forças restritivas estão assentadas principalmente em segmentos do funcionalismo e os interesses fisiológicos de várias lideranças políticas a eles associados. Ressalte-se que parcela importante dos servidores públicos, em especial nas áreas da pesquisa agropecuária, tem clareza da necessidade de mudanças e tenderiam a apoiar esse processo desde que conduzido num ambiente de discussão com transparência e com um mínimo de garantias quanto ao futuro. Outros grupos privados relevantes, que poderiam se constituir em força restritiva, seriam aqueles cujos interesses viessem a ser contrariados com as reformas, e num aparelho estatal privatizado, ou seja, em que muitos interesses estejam instalados na sua estrutura como privilégios, a força desses grupos pode ser enorme.

Os eventos dos próximos anos que poderiam alterar as forças propulsoras e restritivas seriam: a) fracasso da política econômica federal com conseqüente perda da sua capacidade política de realizar reformas, ao mesmo tempo em que o sucesso e a possível reeleição garantiriam não apenas a continuidade como o aprofundamento do processo; b) renegociação das dívidas estaduais alongando prazos e retirando o Governo de São Paulo da atual realidade de inadimplência, o que associada à continuidade da recuperação da economia, poderia dar maior flexibilidade e facilidade no ajuste do setor público paulista; e c) demora da execução das medidas que acabariam fragilizando as instituições de tal maneira que as forças restritivas seriam pulverizadas pela conjuntura e qualquer medida enfrentaria quase nenhuma resistência.