

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 948

**GASTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA,
EVOLUÇÃO E MUDANÇAS**

**José Garcia Gasques
Carlos Monteiro Villa Verde**

Brasília, abril de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 948

GASTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA, EVOLUÇÃO E MUDANÇAS

José Garcia Gasques*
Carlos Monteiro Villa Verde*

Brasília, abril de 2003

* Técnicos da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do (s) autor (es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 METODOLOGIA DAS CONTAS PÚBLICAS E FONTE DE DADOS 7

3 OS GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA 8

4 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DOS PROGRAMAS 14

5 ANÁLISE DOS DISPÊNDIOS COM POLÍTICAS ESPECÍFICAS 19

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 28

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 30

SINOPSE

O presente trabalho analisa os gastos públicos na agricultura por meio de um retrospecto dos anos mais recentes, além de dar maior ênfase às mudanças ocorridas nos últimos dois anos. Outra preocupação deste trabalho é atualizar estudos anteriores sobre os gastos públicos em agricultura realizados pelos autores, com a preocupação de manter a mesma base de dados, o que possibilita estatística de melhor qualidade e também garante a comparabilidade das informações. As principais fontes de informações são o Balanço Geral da União e o Orçamento das Operações de Crédito, ambos de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF). As informações dessas duas fontes complementam-se quanto ao nível de detalhamento. Por exemplo, no Orçamento das Operações de Crédito estão detalhadas as informações sobre as políticas de preços mínimos, de estoques e de financiamento rural. Tais informações também encontram-se no Balanço Geral da União, mas de maneira agregada. Utilizou-se, como em trabalhos anteriores, o conceito de despesa realizada, que corresponde aos gastos efetivamente realizados pelo governo.

ABSTRACT

This paper analyses the public expenditures on brazilian agriculture making a retrospect of last years, but with emphasis on the last two yares. Another preoccupation of the study is to bring up to date some studies made by these autors with the preoccupation of to hold the same base of data. This is important to keep the quality of informations about public expenditures in agriculture.

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre subsídios às agriculturas dos países desenvolvidos e sobre todos os esquemas de proteção por eles utilizados tornam-se fontes importantes de interesse em relação ao conhecimento dos padrões e dos montantes de gastos realizados na agricultura brasileira e na de outros países em desenvolvimento. É um fato conhecido que a posição do governo do Brasil tem sido a redução de gastos na agricultura, além de mudanças no padrão de dispêndios. O presente estudo procura analisar os gastos públicos na agricultura por meio de um retrospecto dos últimos anos, bem como dar maior ênfase às mudanças recentes, ocorridas nos últimos dois anos. Outra preocupação deste trabalho é atualizar estudos anteriores realizados pelos autores sobre os gastos públicos em agricultura, com a preocupação de manter a mesma base de dados, o que possibilita estatística de melhor qualidade e garante a comparabilidade das informações.

Após esta introdução, faz-se, na segunda seção, uma apresentação da metodologia das contas públicas e das fontes de dados. Na terceira seção, dá-se uma visão geral e retrospectiva dos gastos públicos na agricultura e são apresentados os dados sobre os gastos da União e dos estados com políticas e programas voltados para a agricultura. São analisadas, na quarta seção, as mudanças ocorridas no padrão de gastos públicos sob a ótica de seus programas e mostradas as prioridades de gastos nos últimos anos. Na quinta seção, analisam-se os dispêndios com os instrumentos de política agrícola, tanto os tradicionais como os novos instrumentos utilizados. Na seção seis, faz-se uma análise específica dos dispêndios com a política fundiária, e para isso volta-se no tempo vários anos, de modo que se tenha uma idéia da importância atribuída pelo governo a essa política ao longo do tempo. Finalmente, apresentam-se algumas observações finais.

2 METODOLOGIA DAS CONTAS PÚBLICAS E FONTE DE DADOS¹

A preocupação com as alterações ocorridas nos gastos públicos nos anos recentes deve-se ao fato de terem ocorrido mudanças na metodologia das contas públicas no país a partir do ano 2000. A nova orientação introduziu modificações na forma de apropriação dos gastos, como será visto neste estudo.

Com a nova organização das contas públicas a partir de 2000, ocorreram modificações que as diferenciam da metodologia que vigorou até 1999. Essas alterações estão explicitadas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2002. Entre as modificações introduzidas, as que estão mais ligadas diretamente a este estudo são as seguintes:

- A nova sistemática de elaboração orçamentária separou da antiga função Agricultura todas as contas relacionadas à política fundiária, reunindo-as numa única função denominada Organização Agrária. Passou-se, assim, de uma situação de um programa para uma denominação de função.

1. Agradecemos a Heloísa Teixeira Saito pelo apoio na coleta e organização das informações do Balanço Geral da União.

- As novas contas contêm um rebatimento com os dispositivos constitucionais como o Plano Plurianual (PPA). Atualmente, na nova sistemática das contas públicas, os programas que compõem cada função são os mesmos do Plano Plurianual. Desse modo, por exigência legal (Lei nº 9.989, de 21/6/2000), esses programas passam por avaliações sistemáticas quanto a desempenho e resultados.
- Pela nova sistemática de contas, o elo entre União, estados e municípios é realizado por meio da função e da subfunção. Esses níveis de agregação também servem como parâmetros para a composição das Contas Nacionais.
- Pela atual metodologia, os gastos públicos estão classificados por função, subfunção, programas, atividade, projeto e operação especial (ver Brasil/MP, 2001). Na metodologia anterior, os gastos estavam agrupados segundo função, programa, subprograma, atividade e projeto. As mudanças mais relevantes foram a criação de subfunções, criação de funções e de vários programas. A mudança de metodologia dificultou a comparação entre os dados até 1999 e os dos anos seguintes. Não é mais possível, por exemplo, fazer comparações entre programas e projetos. Do mesmo modo, surgiram dificuldades de comparação dos dados sobre a função ao longo do tempo. Como foi mencionado, até 1999 a função Agricultura continha organização agrária, mas, a partir de 2000, cada um desses títulos passou a ser uma função.

As principais fontes de informações são o Balanço Geral da União e o Orçamento das Operações de Crédito, ambos sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. As informações dessas duas fontes complementam-se quanto ao nível de detalhamento. Por exemplo, no Orçamento das Operações de Crédito, estão detalhadas as informações sobre as políticas de preços mínimos, de estoques e de financiamento rural. Essas informações também se encontram no Balanço Geral da União, mas de maneira agregada. Utilizou-se, como em trabalhos anteriores, o conceito de despesa realizada, que corresponde aos gastos efetivamente realizados pelo governo. Significa dizer que, nas operações como as referentes a política de preços mínimos e de crédito rural, os dispêndios foram calculados mediante a diferença entre receitas das operações e despesas. O resultado dessa diferença é a despesa realizada.

3 OS GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA

3.1 VISÃO GERAL DOS GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA

A análise dos gastos públicos em duas décadas mostra que a década de 1980 foi caracterizada por uma proporção relativamente elevada do gasto público em agricultura em relação aos dispêndios totais da União (ver tabela 1). Essa relação situou-se no período 1980-1988, em média, em 6,64%. No período de 1990 a 2001, o gasto público em agricultura em relação ao gasto total do governo federal foi de 2,17%. Como se nota, nos anos 2000 e 2001, essa relação situou-se por volta de 1%. Há, portanto, uma redução entre os anos 1980 e os últimos anos. Tal diminuição se torna ainda maior se forem adicionados aos gastos do Orçamento Fiscal (ver tabela 1) aqueles gastos que eram computados no Orçamento Monetário até 1987 e que, a partir de janeiro de 1988, passaram para o Orçamento Fiscal (Gasques & Villa Verde, 1988).

TABELA 1

Despesa global da União, PIB e despesas na função Agricultura(Em R\$ milhões de 2001)¹

Ano	Despesa total da União	Produto Interno Bruto (PIB)	Despesas na função Agric.	Gasto em agric./ Gasto total (%)
1980	101.562,2	768.473,8	8.012,8	7,89
1981	93.689,7	735.813,7	4.267,8	4,56
1982	100.512,4	741.920,9	5.585,5	5,56
1983	94.938,6	720.182,6	5.817,7	6,13
1984	90.159,8	759.072,5	3.971,8	4,41
1985	106.822,0	818.659,7	3.752,5	3,51
1986	185.308,9	879.977,3	13.181,7	7,11
1987	168.100,9	911.040,5	20.079,7	11,95
1988	210.355,9	910.493,9	18.162,3	8,63
1989	495.037,7	939.265,5	9.550,3	1,93
1990	709.848,6	898.407,4	13.769,8	1,94
1991	293.236,9	907.680,7	12.852,5	4,38
1992	368.603,1	902.742,3	9.249,1	2,51
1993	543.503,5	947.199,5	10.820,4	1,99
1994	513.704,3	1.002.637,9	11.399,3	2,22
1995	536.072,5	1.044.987,2	14.221,5	2,65
1996	453.998,5	1.072.769,2	9.880,3	2,18
1997	569.011,0	1.107.863,6	12.678,5	2,23
1998	699.115,6	1.109.325,1	9.384,9	1,34
1999	400.953,8	1.118.332,4	10.038,4	2,50
2000	680.246,2	1.167.116,8	6.815,5	1,00
2001	603.434,9	1.184.768,8	6.811,5	1,13

Fonte: MF/STN e Banco de Dados do Ipea (Ipeadata).

Nota: ¹ Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Outro aspecto a chamar atenção nessa tabela é o fato de as despesas na função Agricultura dos últimos dois anos serem as menores dos dezesseis anos recentes. A média dessas despesas está cerca de 50% abaixo da verificada nos anos 1990.

A comparação das taxas anuais de crescimento da despesa global do governo, do Produto Interno Bruto (PIB) e dos dispêndios em agricultura mostra que as despesas globais cresceram a uma taxa muito superior à do PIB e à dos dispêndios na agricultura.

No período 1980-2001, essas taxas, calculadas a partir das informações da tabela 1, foram as seguintes:

- despesa global da União.....11,25% a.a.
- Produto Interno Bruto (PIB).....2,37% a.a.
- gastos da função Agricultura....2,42% a.a.

A relação entre a despesa global do governo e os dispêndios da função Agricultura revela um outro aspecto. Estimou-se que a elasticidade da despesa global em relação aos gastos da função Agricultura é de 0,89, o que indica que um aumento de 1% no gasto global leva a um acréscimo de 0,89% dos gastos da função Agricultura (Gasques, 2001a). Esse resultado indica que os acréscimos de dispêndios na função Agricultura têm ocorrido numa proporção menor que o dispêndio global do governo.

Ainda a partir da tabela 1, observa-se que, no período de 22 anos, o dispêndio efetivo da União com a função Agricultura foi de R\$ 220,30 bilhões (a preços de 2001). Apesar dos efeitos que esses dispêndios devem ter causado às contas públicas em anos específicos, esse valor é uma cifra pequena se comparado aos gastos de outros países para proteger a agricultura (Coelho, 2002).

3.2 OS GASTOS PÚBLICOS EM 12 PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Os países da América Latina gastam pouco em agricultura. Essa é a conclusão de um recente estudo da Organização para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) sobre o gasto público (Gordillo de Anda, 2002). Esse estudo estimou o Índice de Orientação Agrícola e concluiu que o gasto público em 12 países da América Latina e do Caribe, inclusive o Brasil, à exceção do México, não corresponde à importância que o setor tem nas economias regionais. A percentagem média do gasto público destinado ao setor agrícola nos países da região durante a década de 1990 é muito reduzida, visto que as observações variam entre 1,2% e 12,3% e são inferiores a 4,5% em 92% dos casos canalizados (Gordillo de Anda, 2002, p. 23).² Olhando o gasto público no setor agrícola e as áreas rurais dos países estudados, percebe-se que o montante de gastos dos doze países estudados da América Latina e do Caribe foi de US\$ 13,03 bilhões em 2000 (Kerrigan, 2001). Esse valor representou um acréscimo de 34% em relação a 1995, cujo montante foi de US\$ 9,75 bilhões. Essa tendência de aumento do gasto público na agricultura não foi observada no Brasil; pela tabela 1 nota-se uma forte redução dos gastos entre 1995 e 2001. Como será visto adiante, o Brasil adotou diversas políticas setoriais que mudaram o padrão de gastos. Esse é o motivo principal por que o país não seguiu o comportamento dos países analisados. A tabela 2 ilustra adicionalmente esse ponto ao comparar a participação do gasto em agricultura no gasto total de países da América Latina e do Caribe.

TABELA 2

Matriz de gasto público para o setor agrícola e áreas rurais da América Latina e do Caribe: composição do gasto público para o desenvolvimento agrícola e apoio a áreas rurais - 2001

(Em US\$ milhões)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Peru	Rep. Dominicana	Total
Setor Agrícola	199,6	48,6	2.030,5	387,0	85,1	74,5	20,2	35,4	3.108,4	64,1	202,3	144,1	6,399,9
I- Fomento Produtivo (Horizontal)	140,4	4,2	1.523,8	264,0	63,7	57,6	15,0	24,5	2.576,8	26,0	101,5	103,7	4.901,2
Desenvolvimento de Mercados	0,0		1.249,1	11,0	15,9	34,8	0,1	0,0	1.499,1	0,0	9,1	25,5	2.844,5
Desenvolvimento de Irrigação	1,0		127,2	75,0	1,4	4,1	0,8	5,7	288,6	0,0	64,9	51,4	620,2
Inovação de Gestão	112,8	0,0	73,2	33,0	25,3	0,7	7,1	1,2	186,1	3,8	2,1	6,8	452,0
Conservação de Solos	3,9		12,5	21,0	5,7	14,0	7,0	12,8	18,1	0,0	10,1	16,5	121,4
Fomento Florestal	0,6	4,2	0,0	54,0	6,1			0,0	26,6	18,2	10,1		119,9
Patrimônio Fito e Zoonitário	22,1		51,6	65,0	6,1	4,1		4,9	372,1	3,5	5,1	3,5	538,1
Comunicação e Serv. de Informação	0,0		10,2	5,0	3,2			0,0	186,1	0,5			205,0
II- Fomento Produtivo Focalizado	17,9	44,3	504,7	112,0	1,8	16,9	0,3	10,8	173,4	8,5	100,8	36,0	1.027,4
III- Desenvolvimento Rural Integrado	41,4	0,1	2,0	11,0	19,6		4,9	0,0	358,3	29,6		4,4	471,3
Setor de Pesca e Aqüicultura		0,0	1,5	10,3	0,8	1,8	0,0	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	15,8
I- Fomento Produtivo (Horizontal)	10,6		1,5	9,8		1,8		0,0	0,0	0,1	0,0		23,8
II- Fomento Produtivo Focalizado			0,0	0,5				0,0	1,3	0,0			1,8
Setor de Turismo Rural			0,0	0,8	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Subtotal Fomento Produtivo	199,6	48,6	2.032,0	398,1	85,9	76,4	20,2	35,4	3.109,7	64,2	202,3	144,1	6,416,5
Infra-estrutura de Áreas Rurais	132,6	5,2	8,5	298,3	31,2		59,0	116,9	1.368,2	45,6	345,5	6,4	2.417,4
Serviços Sociais de Áreas Rurais	398,2	12,7	22,2	235,4	34,0		159,2	172,6	3.052,4	46,6	65,0	69,8	4.268,0
Subtotal Apoio a Áreas Rurais	530,8	17,9	30,7	533,7	65,2		218,2	289,5	4.420,6	92,1	410,5	76,2	6,685,4
Total Desenvolvimento Agrícola e Apoio a Áreas Rurais	730,5	66,5	2.062,7	931,8	151,1		240,6	324,8	7.530,3	156,3	612,8	220,3	13.027,7

Fonte: Kerrigan (2001).

2. O conjunto dos estudos realizados em doze países da América Latina e do Caribe, inclusive o Brasil, bem como o relatório geral, pode ser acessado pelo site www.fao.org/prior/desrural/gasto/default.htm.

3.3 OS GASTOS DOS ESTADOS EM AGRICULTURA

Os estados brasileiros seguem de perto a União quanto ao percentual do gasto em agricultura em relação às despesas globais. Em 2001, a média das 27 unidades da federação foi de 1,20%. Roraima e Santa Catarina são as que mais gastam em agricultura proporcionalmente às suas despesas globais, 5,48% e 3,47%, respectivamente. Entretanto, ainda ficam longe da proporção indicada pela FAO como desejável, que seria entre 8% e 10% do gasto público total (Gordillo de Anda, 2002), uma vez que a participação da agricultura no PIB está em torno de 8%.

TABELA 3

Despesas dos estados e despesas com a função Agricultura em 2001

(Em R\$ milhões)

UF	Despesas	Agricultura	Agricultura/despesa (%)
AC	935,6	23,4	2,50
AL	1.449,7	22,7	1,57
AM	3.236,2	7,9	0,24
AP	774,7	9,5	1,23
BA	8.464,5	197,7	2,34
CE	5.255,8	61,8	1,18
DF	6.057,7	41,6	0,69
ES	3.608,6	37,3	1,03
GO	4.959,4	64,3	1,30
MA	2.962,1	5,0	0,17
MG	17.033,5	166,9	0,98
MS	2.366,7	22,3	0,94
MT	2.634,0	40,1	1,52
PA	3.376,3	53,5	1,58
PB	2.550,1	75,2	2,95
PE	6.256,0	88,9	1,42
PI	1.570,0	29,1	1,85
PR	8.992,0	137,8	1,53
RJ	17.767,5	77,2	0,43
RN	2.291,0	40,1	1,75
RO	1.300,5	22,4	1,72
RR	696,8	38,2	5,48
RS	11.394,2	235,6	2,07
SC	4.959,6	172,0	3,47
SE	1.711,3	51,3	3,00
SP	47.156,1	296,6	0,63
TO	1.321,8	30,6	2,32
Total	171.081,7	2.048,9	1,20

Fonte: MF/STN.

As despesas realizadas pela União, classificadas segundo a categoria econômica, mostram que nos últimos anos têm preponderado as despesas de capital em relação às despesas correntes. Em 2000, as despesas de capital representaram 56,58% do dispêndio total e as despesas correntes, 43,42% (Gasques, 2001a). Observando as principais contas de despesas correntes de agricultura e organização agrária, verifica-se que o pagamento do pessoal ativo da União e o financiamento e a equalização de juros para a agricultura familiar representam 52,41% das despesas correntes, das quais 36,85% são despesas de pessoal e 15,56% são para a agricultura familiar. Quanto às despesas de capital, a formação de estoques públicos pela Companhia Nacional de Abastecimento

(Conab) e de café, além da infra-estrutura dos assentamentos, é o principal item de despesa (*idem, ibidem*).

Entre as diversas funções que compõem o gasto da União, as funções Agricultura e Organização Agrária somadas classificam-se na nona posição, com um total de R\$ 6.811 milhões em 2001. Nota-se, na tabela 4, que previdência social e encargos especiais representam 82,50% do gasto da União. É importante perceber que essa função – encargos especiais – teve uma participação de 70,32% no gasto global em 2000 e de 65,12% em 2001. Mais de 70% dos gastos que fazem parte dessa função se referem à liquidação de compromissos com as dívidas interna e externa, o que, sem dúvida, reduz drasticamente a possibilidade de o governo atuar de forma mais efetiva em outras áreas.

TABELA 4

Despesas realizadas pela União em todas as funções

(Em R\$ milhões de 2001)¹

Código	Função	2000	Part. (%)	2001	Part. (%)
01	Legislativa	2.710,4	0,40	2.979,9	0,49
02	Judiciária	11.029,9	1,62	11.054,3	1,83
04	Administração	7.269,8	1,07	7.265,9	1,20
05	Defesa nacional	11.735,9	1,73	11.891,5	1,97
06	Segurança pública	2.415,4	0,36	2.604,3	0,43
07	Relações exteriores	824,5	0,12	925,8	0,15
08	Assistência social	4.901,8	0,72	5.298,3	0,88
09	Previdência social	100.437,3	14,76	104.849,7	17,38
10	Saúde	22.365,9	3,29	23.586,4	3,91
11	Trabalho	6.893,3	1,01	7.440,8	1,23
12	Educação	11.716,3	1,72	11.637,3	1,93
13	Cultura	262,9	0,04	278,1	0,05
14	Direitos da cidadania	448,6	0,07	584,0	0,10
15	Urbanismo	210,2	0,03	491,4	0,08
16	Habitação	1.773,4	0,26	357,1	0,06
17	Saneamento	177,8	0,03	233,4	0,04
18	Gestão ambiental	1.257,0	0,18	1.899,3	0,31
19	Ciência e tecnologia	1.373,8	0,20	1.591,8	0,26
20	Agricultura	5.608,9	0,82	5.481,6	0,91
21	Organização Agrária	1.206,7	0,18	1.329,9	0,22
22	Indústria	356,0	0,05	476,8	0,08
23	Comércio e serviços	2.056,7	0,30	2.782,1	0,46
24	Comunicações	445,3	0,07	456,1	0,08
25	Energia	578,3	0,09	726,4	0,12
26	Transporte	3.629,9	0,53	3.961,8	0,66
27	Desporto e lazer	191,8	0,03	297,8	0,05
28	Encargos especiais	478.368,4	70,32	392.952,9	65,12
	Total	680.246,2	100,00	603.434,9	100,00

Fonte:MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

3.4 AS FONTES QUE FINANCIAM A AGRICULTURA

A tabela 5 detalha as fontes de recursos para as funções Agricultura e Organização Agrária. Essas informações são importantes pois permitem qualificar melhor os gastos públicos no que se refere à origem dos recursos. Em 2001, o financiamento da função Agricultura ocorreu, em grande parte, mediante recursos gerados por operações de crédito, valores provenientes da venda de produtos agropecuários adquiridos, retornos das operações de empréstimos, etc. Tais operações compõem o orçamento das operações de

crédito e representaram, em 2001, 28,72% dos recursos que financiaram as ações do governo. Praticamente, usa-se pouco a emissão de títulos como fonte de recursos. Percebe-se que essa fonte correspondeu a 4,6% dos recursos destinados à agricultura. Apesar da importância das fontes recursos das operações oficiais de crédito e títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, o montante maior de recursos tem como fonte as receitas do Tesouro Nacional sem destinação específica, as quais constituem recursos disponíveis para livre programação. Esses recursos, chamados de ordinários, representaram 44,17% do montante de despesas em agricultura em 2001.

TABELA 5

Demonstração das despesas da União, Agricultura e Organização Agrária por fontes em 2001

(Em R\$ milhões)

Código	Função	Fonte SOF	Dotação autorizada	Execução da despesa	Item de Informação	
					Percentual	
20	Agricultura	0100	Recursos ordinários	2.695,9	2 421,2	44,17
		0115	Contribuição p/os prog. especiais-pin-proterra	57,7	39,6	0,72
		0144	Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional	475,0	252,4	4,60
		0148	Operações de crédito externas – em moeda	44,5	14,2	0,26
		0149	Operações de crédito externas – bens/serviços	3,155	3,155	0,06
		0150	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	95,6	82,3	1,50
		0159	Rec. oper. of. créd.-ret. ref. div. med. e longo prazos	100,0	22,1	0,40
		0160	Recursos das operações oficiais de crédito	2.167,1	1 574,2	28,72
		0179	Fundo de combate à erradicação da pobreza	11,9	10,2	0,19
		0180	Recursos financeiros diretamente arrecadados	514,1	92,1	1,68
		0246	Operações de crédito internas – em moeda	1.268,8	534,8	9,76
		0250	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	284,6	142,0	2,59
		0280	Recursos financeiros diretamente arrecadados	3,8	1,7	0,03
		0281	Recursos de convênios	0,250	0,167	0,00
		0295	Doações de entidades internacionais	2,337	0,00	0,00
		0300	Recursos ordinários	117,4	88,2	1,61
		0348	Operações de crédito externas – em moeda	0,332	0,00	0,00
		0350	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	159,5	126,0	2,30
		0360	Recursos das operações oficiais de crédito	400,0	13,0	0,24
		0380	Recursos financeiros diretamente arrecadados	210,8	51,0	0,93
0650	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	8,6	4,3	0,08		
1100	Recursos ordinários	11,7	9,1	0,17		
3160	Recursos das operações oficiais de crédito	1,8	0,00	0,00		
			8.634,9	5.481,6	100,00	
21	Organização Agrária	0100	Recursos ordinários	840,6	764,6	57,49
		0148	Operações de crédito externas – em moeda	102,5	94,9	7,13
		0150	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	0,210	0,191	0,01
		0164	Títulos da dívida agrária	280,0	178,9	13,45
		0250	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	249,5	235,4	17,70
		0280	Recursos financeiros diretamente arrecadados	0,070	0,070	0,01
		0650	Recursos não financeiros diretamente arrecadados	2,8	1,5	0,12
		1100	Recursos ordinários	80,0	48,5	3,64
		2100	Recursos ordinários	2,5	2,2	0,17
		3100	Recursos ordinários	3,6	3,6	0,27
			1.561,9	1.329,9	100,00	
Total			10.196,8	6.811,5		

Fonte: MF/STN.

Em relação ao financiamento das despesas de organização agrária, o ponto que mais chama atenção é a importância que a fonte títulos da dívida agrária teve em 2001: representou 13,45% dos recursos dessa função. Esses títulos são utilizados pelo governo nas operações de obtenção de terras para a reforma agrária e destinam-se ao pagamento da terra, visto que as benfeitorias são indenizadas pelo governo em dinheiro. Nesse ano, o governo lançou mão de recursos captados por meio de operações de

crédito externo – em moeda, num montante de 7,13% do total de recursos. Essa fonte foi mais importante no financiamento de organização agrária do que no financiamento da função Agricultura.

3.5 OS RECURSOS DOS FUNDOS PARA A AGRICULTURA

Como visto em trabalhos anteriores (Gasques, 2001b; Gasques & Villa Verde, 1991), há uma parte importante de gastos realizados pelo governo na agricultura que não está incluída nas contas da função Agricultura. São os dispêndios do governo federal com fundos de investimentos e fundos constitucionais, cujos montantes dispendidos são contabilizados no Balanço Geral da União na função Encargos Especiais. A tabela 6 mostra o montante de recursos aplicado/contratado pelos Fundos de Investimento da Amazônia e do Nordeste e pelos Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Vê-se que os fundos constitucionais representam montantes expressivos de recursos na área rural. Em 2001, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) foi o mais importante em valores contratados. Apesar de esses fundos terem sido criados pela Constituição de 1988, não há avaliações sobre o desempenho deles. Sabe-se, entretanto, que existem problemas de endividamento de seus usuários. Tais dívidas têm feito parte das renegociações da dívida agrária (Climaco, 2002; Gazeta Mercantil, 22/10/2002).

TABELA 6

Recursos públicos para os fundos de investimento e para os fundos constitucionais

(Em R\$ milhões de 2001)¹

Fundos	2000	2001	Abrangência
Fundos de Investimento			
Finam – Agroindustrial, Agropecuário e Pesca	233.958	—	Amazônia
Finor – Agroindustrial, Agropecuário e Pesca	57.000	—	Nordeste
Subtotal	290.958	—	—
Fundos Constitucionais			
FCO – Pronaf e Rural	196.054	652.281	Centro-Oeste
FNO – Pronaf e Rural	520.094	337.358	Norte
FNE – Pronaf e Rural	452.112	149.652	Nordeste
Subtotal	1.168.260	1.139.291	—
Total	1.459.218	1.139.291	

Fonte: Ministério da Integração Nacional.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

4 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DOS PROGRAMAS

4.1 QUADRO GERAL DOS PROGRAMAS

Como mencionado, em virtude de mudanças na quantidade e na denominação dos programas ocorridas a partir de 2000, essa análise será feita, primeiramente, até 1999, e depois, para 2000 e 2001. Procurar-se-á identificar semelhanças e diferenças entre esses anos e os anos anteriores.

A análise dos gastos públicos pela ótica dos programas permite verificar que, ao longo dessas últimas duas décadas, o governo distribuiu seus gastos em trinta programas, e dois deles – Abastecimento e Administração – absorveram mais de 50% dos dispêndios.

A tabela 7 mostra os programas e as despesas realizadas por eles. Evidenciam-se aspectos importantes no comportamento do gasto público. Entre os programas mais relevantes pela sua participação no gasto, o de Abastecimento representou 41,30% dos dispêndios totais no período 1980-1999 e, juntamente com o de Administração, foi responsável por 57,1% dos dispêndios nesse período.

A evolução dos gastos no programa de Administração está ligada ao comportamento dos dispêndios do crédito rural e de outras políticas. O aumento da participação desse programa entre as décadas de 1980 e 1990 deve-se à transferência das contas da agricultura referentes a fundos e programas que até 1987 estavam sob a responsabilidade do Banco Central e que a partir de janeiro de 1988 passaram para a Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda (ver Decreto nº 94.444, de junho de 1987). Deve-se chamar atenção para o fato de que esse aumento não representou uma expansão da máquina administrativa do governo, pois, em 1989, 82% dos dispêndios com Administração pertenciam às Operações Oficiais de Crédito.

TABELA 7

Brasil - despesa realizada por programa da função Agricultura

(Em R\$ milhões de 2001)¹

Código	Função/Programas	1980-1984	Part. (%)	1985-1989	Part. (%)	1990-1994	Part. (%)	1995-1999	Part. (%)	Total	Part. (%)
04	Agricultura	27.655,6	100,00	64.726,4	100,00	58.091,2	100,00	56.203,6	100,00	206.676,8	100,00
04.07	Administração	1.573,5	5,69	10.819,7	16,72	12.227,5	21,05	8.122,3	14,45	32.743,0	15,84
04.08	Administração Financeira	1.835,2	6,64	2.429,4	3,75	3.643,5	6,27	2.843,6	5,06	10.751,7	5,20
04.09	Planejamento Governamental	399,9	1,45	3.066,9	4,74	214,9	0,37	252,4	0,45	3.934,1	1,90
04.10	Ciência e Tecnologia	3.008,1	10,88	3.760,1	5,81	3.258,4	5,61	1.785,1	3,18	11.811,8	5,72
04.13	Organização Agrária	406,5	1,47	4.122,6	6,37	3.808,9	6,56	9.572,5	17,03	17.910,5	8,67
04.14	Produção Vegetal	1.331,9	4,82	942,9	1,46	57,9	0,10	287,6	0,51	2.620,4	1,27
04.15	Produção Animal	1.198,7	4,33	928,7	1,43	218,3	0,38	279,6	0,50	2.625,3	1,27
04.16	Abastecimento	10.536,7	38,10	26.334,0	40,69	25.014,9	43,06	23.465,9	41,75	85.351,5	41,30
04.17	Pres. Rec. Nat. Renováveis	315,4	1,14	206,5	0,32	105,6	0,18	105,6	0,19	733,1	0,35
04.18	Promoção e Extensão Rural	5.752,5	20,80	6.583,1	10,17	3.338,8	5,75	3.078,9	5,48	18.753,3	9,07
04.29	Serviço de Informações	3,4	0,01	3,2	0,00	0,002	0,00	0,0	0,00	6,6	0,00
04.38	Programa Cargo Est. Municípios	0,0	0,00	21,4	0,03	629,6	1,08	589,8	1,05	1.240,9	0,60
04.39	Des.de Microrregiões	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	1,6	0,00	1,6	0,00
04.40	Programas Integrados	1.260,6	4,56	1.053,6	1,63	225,2	0,39	1.626,4	2,89	4.165,8	2,02
04.41	Educação Pré-escolar	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	20,5	0,04	20,5	0,01
04.42	Ensino de Primeiro Grau	0,0	0,00	0,5	0,00	0,0	0,00	11,4	0,02	11,8	0,01
04.43	Ensino Médio	0,0	0,00	24,8	0,04	0,0	0,00	2,5	0,00	27,3	0,01
04.44	Ensino de Graduação	0,0	0,00	0,5	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,5	0,00
04.51	Energia Elétrica	0,0	0,00	5,4	0,01	56,2	0,10	208,6	0,37	270,1	0,13
04.54	Recursos Hídricos	0,0	0,00	4.367,3	6,75	3.883,3	6,68	3.307,3	5,88	11.557,9	5,59
04.63	Política Exterior	0,0	0,00	11,3	0,02	42,5	0,07	0,0	0,00	53,9	0,03
04.64	Participação Societária	17,1	0,06	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	17,1	0,01
04.72	Comércio	0,0	0,00	0,0	0,00	138,4	0,24	96,7	0,17	235,2	0,11
04.75	Saúde	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	186,4	0,33	186,4	0,09
04.76	Saneamento	0,0	0,00	0,0	0,00	185,6	0,32	0,0	0,00	185,6	0,09
04.77	Proteção ao Meio Ambiente	0,0	0,00	7,5	0,01	392,5	0,68	195,1	0,35	595,1	0,29
04.78	Proteção ao Trabalhador	0,0	0,00	0,0	0,00	21,2	0,04	163,7	0,29	184,9	0,09
04.81	Assistência	16,1	0,06	36,9	0,06	0,0	0,00	0,0	0,00	53,0	0,03
04.82	Previdência	0,0	0,00	0,0	0,00	614,2	1,06	0,0	0,00	614,2	0,30
04.84	Previdência Social a Segurados	0,0	0,00	0,0	0,00	13,8	0,02	0,0	0,00	13,8	0,01

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Os gastos da função Agricultura foram, em sua maior parte, orientados basicamente para três direções em 2001 (ver tabela 8). Uma parte, que representa 41,79%, está

composta pelos programas de Produção e Abastecimento Alimentar, cujos gastos, até 1999, estavam computados em abastecimento. Por meio desses programas, o governo vem desenvolvendo suas Políticas de Formação de Estoques Públicos, Financiamento e Equalização de Taxa de Juros, Garantia e Sustentação de Preços, além das despesas assumidas pelo Tesouro na Renegociação de Dívidas de Cooperativas (Recoop). Na nova sistemática das contas, todas as despesas de Financiamento e Equalização, as quais estavam dispersas em vários programas, atualmente se concentram em uma única subfunção, a saber, operações especiais. A característica principal dessa subfunção é que ela reúne as ações de governo. Tais ações não geram contraprestação direta de bens ou serviços e delas não resulta um produto (Brasil/MP, 2001, p. 42). Ainda segundo essa orientação do gasto público em direção a Produção e Abastecimento, está incluído um programa denominado Desenvolvimento da Economia Cafeeira, que representou 4,92% dos dispêndios em agricultura em 2001. Esse é um dos poucos programas voltados para produtos específicos. A maior parte de seus recursos, em 2001, destinou-se ao financiamento de custeio do café.

Outra direção do gasto público da União apontada na tabela 8 é para a agricultura familiar, expressa pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Em 2001, 18,11% dos recursos da função Agricultura foram destinados a esse programa. A parte maior desse percentual, 14,34%, destinou-se às despesas realizadas pelo Tesouro com o Financiamento e a Equalização da Taxa de Juros. Isso se dá por meio de operações de financiamento em que o Banco do Brasil repassa recursos do Tesouro, e também em que o Tesouro equaliza a taxa de juros paga pelo tomador final a partir da taxa de juros de mercado.

Finalmente, outra direção preponderante do gasto público em agricultura é a das despesas com Apoio Administrativo, que representou 18,33% em 2001.

TABELA 8

Despesas realizadas por função e programa - 2001

(Em R\$ milhões)

Código	Programa	Despesa realizada	Part. (%)
20	Agricultura	5.481,6	100,00
20.122.0365	Seguro Rural	0,742	0,01
20.122.0394	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP)	0,451	0,01
20.122.0750	Apoio Administrativo	1.004,9	18,33
20.125.0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	2,1	0,04
20.125.0360	Gestão da Política Agropecuária	1,3	0,02
20.126.0750	Apoio Administrativo	2,7	0,05
20.127.0512	Zoneamento Econômico-Ecológico	0,311	0,01
20.128.0416	Cultura Exportadora	0,187	0,00
20.128.0791	Valorização do Servidor Público	1,6	0,03
20.131.0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	0,148	0,00
20.212.0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	9,3	0,17
20.273.0750	Apoio Administrativo	34,8	0,63
20.301.0100	Assistência ao Trabalhador	44,5	0,81
20.306.0100	Assistência ao Trabalhador	32,3	0,59
20.331.0100	Assistência ao Trabalhador	5,5	0,10
20.363.0362	Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacau	0,586	0,01
20.365.0100	Assistência ao Trabalhador	3,2	0,06
20.423.0150	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas	0,223	0,00
20.543.0368	Conservação de Solos na Agricultura	1,4	0,03
20.545.0462	Climatologia, Meteorologia e Hidrologia	18,1	0,33
20.572.0351	Agricultura Familiar (Pronaf)	15,5	0,28
20.572.0354	Desenvolvimento da Fruticultura	14,6	0,27

(continua)

(continuação)

Código	Programa	Despesa realizada	Part. (%)
20.572.0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	9,8	0,18
20.572.0359	Produtividade da Bovinocultura	9,0	0,16
20.572.0361	Produtividade de Cereais	12,3	0,22
20.572.0363	Produtividade de Oleaginosas	3,8	0,07
20.572.0364	Agricultura de Precisão	7,2	0,13
20.572.0367	Produtividade da Suinocultura	0,576	0,01
20.572.0368	Conservação de Solos na Agricultura	6,2	0,11
20.572.0369	Produtividade de Olerícolas	5,3	0,10
20.572.0371	Produtividade da Avicultura	1,2	0,02
20.572.0372	Desenvolvimento da Agricultura	0,395	0,01
20.572.0374	Produtividade do Algodão e de Outras Fibras	1,2	0,02
20.572.0377	Produtividade da Caprinocultura e da Ovinocultura	1,5	0,03
20.572.0466	Biotecnologia e Recursos Genéticos (Genoma)	26,6	0,49
20.572.0497	Águas do Brasil	0,283	0,01
20.572.0499	Parques do Brasil	1,0	0,02
20.572.0505	Florestar	5,0	0,09
20.601.0350	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	269,7	4,92
20.601.0353	Produção de Borracha Natural	43,4	0,79
20.601.0354	Desenvolvimento da Fruticultura	4,3	0,08
20.601.0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	3,8	0,07
20.601.0360	Gestão da Política Agropecuária	0,946	0,02
20.601.0362	Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacaú	8,8	0,16
20.601.0365	Seguro Rural	4,9	0,09
20.601.0366	Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer)	6,4	0,12
20.601.0375	Qualidade dos Insumos Agrícolas	4,9	0,09
20.601.0800	Desenvolvimento da Região Nordeste	1,0	0,02
20.601.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	4,4	0,08
20.601.5005	Desenvolvimento da Indústria Suco-Alcooleira	0,269	0,00
20.602.0359	Produtividade da Bovinocultura	4,1	0,07
20.602.0370	Desenvolvimento da Pesca	7,1	0,13
20.602.0372	Desenvolvimento da Aqüicultura	6,3	0,11
20.602.0376	Qualidade dos Insumos Pecuários	1,3	0,02
20.602.0378	Fomento a Equideocultura	0,441	0,01
20.602.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	1,3	0,02
20.603.0354	Desenvolvimento da Fruticultura	3,3	0,06
20.603.0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	3,9	0,07
20.603.0357	Controle de Fronteiras para Proteção da Agropecuária	5,7	0,10
20.603.0361	Produtividade de Cereais	0,920	0,02
20.603.0363	Produtividade de Oleaginosas	1,2	0,02
20.603.0369	Produtividade de Olerícolas	0,551	0,01
20.603.0373	Produtividade de Cítricos	1,7	0,03
20.603.0374	Produtividade do Algodão e de Outras Fibras	0,454	0,01
20.604.0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	9,9	0,18
20.604.0357	Controle de Fronteiras para Proteção da Agropecuária	11,3	0,21
20.604.0358	Erradicação da Febre Aftosa	8,3	0,15
20.604.0359	Produtividade da Bovinocultura	8,6	0,16
20.604.0367	Produtividade da Suinocultura	5,1	0,09
20.604.0371	Produtividade da Avicultura	3,0	0,05
20.604.0376	Qualidade dos Insumos Pecuários	1,5	0,03
20.604.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	39,6	0,72
20.605.0352	Produção e Abastecimento Alimentar	599,7	10,94
20.605.0360	Gestão da Política Agropecuária	0,443	0,01
20.605.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	235,9	4,30
20.606.0351	Agricultura Familiar (Pronaf)	206,7	3,77
20.606.0360	Gestão da Política Agropecuária	10,6	0,19
20.606.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	53,7	0,98
20.607.0379	Irrigação e Drenagem	364,9	6,66
20.693.0355	Promoção das Exportações e Acesso a Mercados	0,819	0,01
20.752.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	37,4	0,68
20.846.0351	Agricultura Familiar (Pronaf)	786,2	14,34
20.846.0352	Produção e Abastecimento Alimentar	1.421,4	25,93
20.846.0362	Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacaú	0,0	0,00
20.846.0366	Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer)	0,0	0,00
20.846.0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0,0	0,00

Fonte: MF/STN.

4.2 IMPACTOS DOS GASTOS PÚBLICOS

A comparação da atual sistemática das contas públicas com a metodologia adotada anteriormente aponta uma melhoria do entendimento e da gestão do gasto público (Brasil/MP, 2001, p. 11). Um dos pontos fortes da nova metodologia é permitir a aferição de resultados dos programas por meio de indicadores e de produtos. Houve também maior facilidade de compreensão do que está sendo realizado, o que anteriormente exigia que se recorresse aos projetos e atividades. Como não havia preocupação com o produto gerado pelos programas, trabalhava-se com grau de agregação elevado. A nova metodologia levou ao desmembramento e à ampliação dos antigos programas, o que aparentemente trouxe transparência ao gasto e possibilidade de identificação do produto.

Olhando os programas a partir de suas ações, podem ser identificados problemas que subvertem a metodologia utilizada. Isso pode ser visto de forma bastante clara pelo detalhamento dos gastos segundo o programa de trabalho, que é o nível mais desagregado das contas públicas. Esse detalhamento permite identificar todos os estágios das contas, até mesmo a localização regional do gasto.

A subversão das contas ocorre por meio de um programa denominado Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, no qual estão incluídas centenas de ações cujos resultados são de difícil mensuração e aquelas ações que aparentemente não guardam relação entre si como era de esperar de um programa. Com essa forma de alocação, os recursos são subtraídos de programas importantes, bem definidos e realocados em projetos que não têm relação nem com a subfunção nem com o programa. Por exemplo, no Balanço Geral da União de 2001, verifica-se que quantidades substanciais de recursos são retiradas da subfunção Abastecimento – o lugar em que estão os programas para a formação e a administração dos estoques públicos – e aplicadas em pequenas ações com denominações genéricas que nada têm a ver com os programas ligados a abastecimento. O problema da pulverização dos recursos não é específico dessa nova metodologia das contas, pois ocorria também na metodologia anterior (Gasques, 2001b).

Reunindo os valores do chamado Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, que é uma espécie de auxílio para projetos em diferentes áreas, o resultado é um montante de R\$ 326,90 milhões em 2001, e estima-se que no ano de 2002 este valor esteja por volta de R\$ 500 milhões.

Esse programa tem se prestado a acolher as emendas de parlamentares, o que resulta numa grande difusão de ações; seus projetos têm servido também para atender eventuais demandas de recursos adicionais do próprio Ministério da Agricultura perante o Legislativo.

O fato de o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário ser uma espécie de auxílio para uma diversidade de projetos em diversas áreas leva a que muitas ações não sejam colocadas no programa mais adequado, o que reduz o impacto dos programas. Isso pode implicar uma subavaliação dos resultados de programas em razão dessa distorção quanto à quebra do critério de adequação das ações aos programas.

Examinando as informações da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) referentes aos estudos da passagem de uma metodologia de contas públicas para outra, percebe-se um esforço para reduzir o número de projetos e atividades. Essas informa-

ções mostram que na função Agricultura houve uma redução de 425 projetos, além da fusão de vários outros. Mesmo assim, o número de projetos e atividades permanece elevado, o que pode ser explicado pela posterior criação de um grande número de programas pelos ministérios.

5 ANÁLISE DOS DISPÊNDIOS COM POLÍTICAS ESPECÍFICAS

5.1 DISPÊNDIOS COM A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E A DE ESTOQUES E PREÇOS

Os dispêndios com essas políticas já estão computados agregadamente nos dados apresentados em relação aos programas. Até 1999, ainda na vigência da antiga metodologia, as despesas com Crédito Rural estavam registradas nos programas de administração (07) e de administração financeira (08). Já as despesas do governo com estoques e preços eram computadas no programa de Abastecimento (016). Atualmente, pela nova metodologia das contas públicas, elas passaram a ser registradas nas subfunções outros encargos especiais (20.846) e abastecimento (20.605), respectivamente.

Como se observa na tabela 9, no período 1990-1997, essas políticas representavam entre 49,81% e 75,69% do gasto público na função Agricultura. A partir desse período, esses percentuais passaram a oscilar entre 27,04%, em 1999, e 41,21%, em 2001.

Tomando-se inicialmente os dispêndios na Política de Crédito Rural, vê-se que ocorreram mudanças substanciais nos últimos doze anos. Entre 1990 e 1995, como se sabe, o governo participava do financiamento direto do custeio agropecuário e, como se nota na tabela, sua participação era bastante elevada neste período. A partir de 1996, com a introdução da Lei nº 8.427/92, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de Crédito Rural, a forma de financiar o custeio agropecuário mudou. A subvenção à taxa de juros do crédito ocorre mediante a equalização feita pelo governo, o qual paga a diferença entre a taxa de juros de mercado e a taxa paga pelo tomador final. Com essa lei, buscou-se alavancar recursos do sistema bancário, uma vez que para este a cobertura do diferencial de taxas realizada pelo governo funciona como um estímulo à aplicação de recursos no setor agropecuário, pois o agente financeiro tem seus recursos remunerados à taxa de mercado.

Em relação ao Financiamento do Programa de Investimento Agropecuário, cabe esclarecer que era uma linha de financiamento que, como se vê, foi importante no período em questão e era constituída por recursos captados em organismos internacionais para o financiamento de programas específicos (Gasques & Villa Verde, 1991, p. 9). Como esses empréstimos tinham prazos de concessão, esses recursos praticamente se esgotaram nos anos 1990. Atualmente restam os recursos do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), que representa um montante pequeno.

Outra mudança a notar na Política de Crédito Rural foi o início dos financiamentos ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Tais financiamentos somavam R\$ 361,24 milhões no fim dos anos 1990 e correspondem a recursos para concessão de empréstimos e para equalização.

A tabela 9 mostra ainda que a redução de dispêndios públicos com a Política de Crédito Rural foi da ordem de R\$ 3 bilhões entre 1990 e 1999. Sem dúvida, essa redução teve efeito significativo no volume de crédito concedido ao setor agropecuário. Porém, o efeito maior dessa saída do governo deve ter ocorrido entre 1990 e 1993. Nesse período, os valores de créditos concedidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural sofreram grande redução: de R\$ 7,94 bilhões para R\$ 4,71 bilhões (Brasil/BC, 2001). A partir de 1995, apesar de a redução dos recursos do Tesouro ter continuado, houve um aumento considerável dos recursos do crédito rural. Esse aumento deve-se essencialmente a três efeitos, quais sejam: criação de linhas de financiamento; mecanismo de equalização que propiciou maiores aplicações pelo setor bancário; e, finalmente, aumento expressivo de recursos obrigatórios (exigibilidades). Essas mudanças possibilitaram a obtenção de uma curva de crédito rural na segunda metade dos anos 1990 muito acima da traçada nos primeiros anos desta mesma década.

Em relação à Política de Estoques e Preços, verifica-se uma queda dos dispêndios públicos proporcionalmente menor do que fôra observado no Crédito Rural. Entretanto, essa foi uma redução substancial dos recursos públicos: de R\$ 4,92 bilhões para R\$ 2,14 bilhões entre 1990 e 1999. Vários fatores contribuíram para isso. Como os dados das tabelas 9a e 9b mostram, o período de 1990 a 1997 foi marcado por elevados dispêndios com a Política de Estoques e Preços. Tais dispêndios variaram entre R\$ 3,15 bilhões e R\$ 7,5 bilhões. Esses acréscimos de dispêndios foram motivados por três contas: amortização e encargos de dívidas decorrentes da Política de Garantia de Preços Mínimos; financiamento da comercialização de produtos agrícolas que teve grande importância entre 1990 e 1993; e financiamento das aquisições de execução da Política de Abastecimento.

A redução de dispêndios públicos em Política de Estoques e Preços a partir de 1998 ocorreu em virtude da mudança na sistemática de execução dessa política. Rezen-de (2001) e Villa Verde (2001) mostram que novos instrumentos foram introduzidos na comercialização nesse período, o que possibilitou ao setor público grande redução nos gastos com aquisições de produtos e com o carregamento de estoques. Os instrumentos utilizados têm como característica comum a acentuada participação do setor privado na comercialização; mas o principal fator de redução do gasto público deveu-se à substancial diminuição dos custos com carregamento de estoques pelo governo.

Observando-se, na tabela 9b, os anos 2000 e 2001, verifica-se que atualmente os recursos dispendidos pelo governo na Política de Crédito Rural se concentram no Pronaf, que representa 60,51% desses dispêndios. Outra conta que se mostrou importante em 2001 foi o (Recoop), cujo montante de dispêndios governamentais foi de R\$ 252,35 milhões.

Na Política de Estoques e Preços, atualmente o governo concentra os gastos na formação de estoques e no financiamento de suas aquisições. No entanto, esses gastos, como se vê, representam uma parcela pequena do que se gastava nos anos 1990. Os novos mecanismos que vêm sendo utilizados, tais como o Prêmio de Escoamento do Produto (PEP) e o Contrato de Opções, principais responsáveis por essa redução dos gastos públicos, mobilizam quantidades bem menores de recursos se comparados aos instrumentos tradicionais – Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF). No caso do PEP, foram gastos R\$ 158,96 milhões em 2001, enquanto no Sistema de Opções foram dispendidos R\$ 2,40 milhões.

TABELA 9A

Dispêndios com algumas políticas agrícolas(Em R\$ milhões de 2001)¹

Código	Especificação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Política de Crédito Rural											
04.007.0031.2166	Financiamento de Custeio Agropecuário	2.422,8	2.263,5	1.860,6	1.338,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04.008.0031.2166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427/92)	0,0	0,0	0,0	0,0	1.544,1	2.020,6	485,5	289,1	361,6	199,0
04.008.0031.2167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropecuário	1.283,2	512,2	593,4	180,7	16,3	217,4	88,3	33,0	10,7	15,2
04.008.0031.4518	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	92,6	239,6	361,2
Subtotal (1)		3.704,8	2.775,8	2.453,9	1.519,2	1.560,4	2.238,0	581,3	414,7	611,9	575,4
Política de Estoques e Preços											
04.016.0021.2008	Coord. e Manut. dos Serviço Administrativo	0,0	0,0	0,0	279,8	308,7	355,0	385,5	0,0	0,0	0,0
04.016.0033.4312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes da Política de Garantia de Preços Mínimos	0,0	0,0	0,0	1.705,9	1.248,0	1.136,7	1.091,4	1.608,7	533,0	425,6
04.016.0094.2168	Financiamento para a Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos (AGF, EGF)	119,4	179,5	939,9	2.545,7	3.902,9	4.490,0	2.354,7	2.952,1	1.605,4	1.053,7
04.016.0098.2169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas	4.803,9	2.735,9	813,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04.016.0098.2559	Financiamento de "Aquisições do Governo Federal" (AGF)	0,0	711,1	1.392,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04.016.0098.2616	Financiamento das Aquisições para Execução da Política de Abastecimento	0,0	0,0	0,0	1.205,8	1.608,8	1.394,7	566,5	1.178,3	617,7	593,5
04.016.0353.2904	Comercialização de Produtos de Alimentação Básica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	129,2	238,8	286,5	125,6	66,7
Subtotal (2)		4.923,2	3.626,4	3.146,2	5.737,2	7.068,4	7.505,6	4.637,0	6.025,7	2.881,7	2.139,5
Total (1+2)		8.628,0	6.402,3	5.600,1	7.256,3	8.628,9	9.743,6	5.218,3	6.440,4	3.493,6	2.714,9
04	Dispêndios da função Agricultura	13.769,8	12.852,5	9.249,1	10.820,4	11.399,3	14.221,5	9.880,3	12.678,5	9.384,9	10.038,4

Fonte: MF/STN-Balanco Geral da União.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

TABELA 9B

Dispêndios com algumas políticas agrícolas - 2000 e 2001(Em R\$ milhões de 2001)¹

Código	Programa	Despesas Realizadas	
		2000	2001
Política de Crédito Rural			
20.846.0351.0281	Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar (Pronaf)	738,6	786,2
20.846.0352.0294	Financiamento e Equalização de Juros nas Operações de Custeio Agropecuário	157,4	166,1
20.846.0352.0301	Equalização de Juros e de Outros Encargos Financeiros em Operações de Crédito	31,1	73,2
20.846.0352.0611	Equalização de Juros Decorrentes do Alongamento da Dívida	0,0	22,1
20.846.0352.0701	Promoção de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop)	0,0	252,4
20.846.0362.0297	Financiamento de Investimento Rurais de Mini e Pequenos Produtores para a Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	13,6	0,0
20.846.0366.0266	Financiamento para a Expansão Agrícola do Cerrado (Prodecer III)	5,8	0,0
20.846.0909.0611	Equalização de Juros Decorrentes do Alongamento da Dívida do Crédito Rural (Pesa – Lei nº 9.866/99)	38,1	0,0
Total (1)		984,6	1.300,0
Política de Estoques e Preços			
20.605.0352.2130	Formação de Estoques Públicos – AGF/BB/Conab	662,9	534,8
20.605.0352.2133	Operacionalização da Comercialização de Produtos Alimentícios	7,3	5,6
20.605.0352.2137	Fiscalização de Estoques Públicos de Alimentos	3,2	2,9
20.605.0352.2138	Aquisição de Produtos de Alimentação Básica	57,0	55,3
20.605.0352.2829	Administração da Rede Armazenadora	3,5	1,1
20.605.0360.3660	Implantação do Sistema Gerenciado da Política de Abastecimento	0,6	0,443
20.846.0352.0298	Financiamento e Equalização de Juros em Operações de Empréstimo do Governo Federal (EGF)	3,9	2,4
20.846.0352.0299	Financiamento e Equalização de Preços nas Aquisições do Governo e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos (AGF)	831,2	746,2
20.846.0352.0300	Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos	123,1	159,0
Total (2)		1.692,7	1.507,7
Total (1+2)		2.677,3	2.807,7
20 e 21	Dispêndios das Funções Agricultura e Organização Agrária²	6.815,5	6.811,5

Fonte: MF/STN-Balanco Geral da União.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.²Em 2000 e 2001, Agricultura + Organização Agrária.

5.2 GASTOS DA UNIÃO COM A POLÍTICA FUNDIÁRIA

5.2.1 Evolução dos gastos e as principais contas

Este trabalho procura dar tratamento especial aos gastos com a política fundiária por duas razões essenciais. Primeiramente, em razão da importância do tema no país, visto este representar a questão estrutural mais importante na área rural. O outro motivo é o interesse em atualizar os dispêndios com a política fundiária a partir de um trabalho anterior em que foram analisados os gastos com essa política durante um longo período (Gasques & Villa Verde, 1998).

Olhando os dispêndios com a política fundiária no país, verifica-se que, no período 1967-2001, o governo gastou, a preços de 2001, R\$ 23,53 bilhões (ver tabela 10). Num período pouco mais curto, de 1980 a 2001, os gastos em organização agrária em relação à despesa total da União representaram 0,25%. Olhando os anos mais recentes, 2000 e 2001, organização agrária compreende 0,18% e 0,22% da Despesa Total da União, respectivamente. Esses percentuais situam-se bem abaixo dos observados em 2001 em funções como Saúde, 3,9%; Educação, 1,93%; Transporte, 0,66% e Trabalho, 1,23%. Mesmo quando somada a Organização Agrária à função Agricultura, obtém-se um percentual de participação no gasto total da União muito abaixo do observado naquelas funções.

Antes de passar para as principais mudanças ocorridas ao longo do tempo, o diagrama 1 ilustra adicionalmente as informações discutidas. Representa os gastos em várias décadas e, como se percebe, somente a partir da segunda metade da década de 1980, passa a haver tendência persistente de aumento de dispêndios em política fundiária. Esse início de expansão do gasto coincide com a implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que vigorou no período 1985-1989.

TABELA 10

Despesas com política fundiária no Brasil - 1967-2001

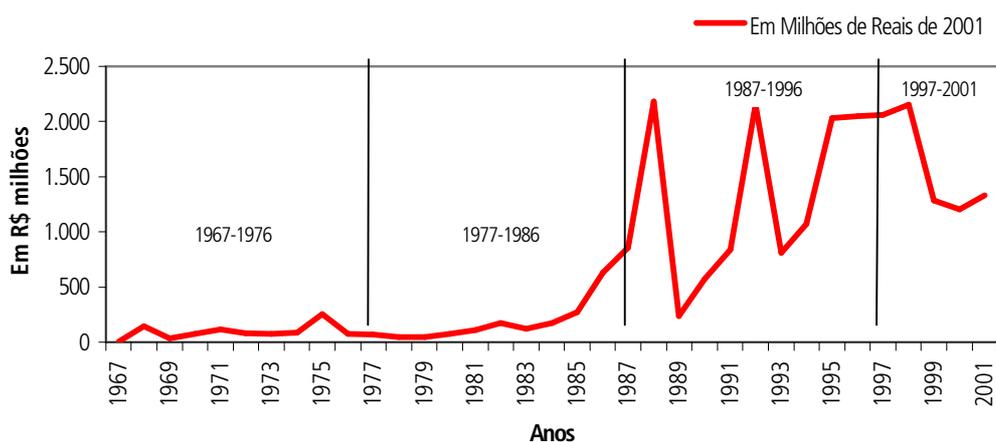
(Em R\$ milhões de 2001)¹

Ano	Em Reais	Ano	Em Reais
1967	9,3	1985	274,9
1968	147,2	1986	630,0
1969	36,1	1987	854,9
1970	76,1	1988	2.182,4
1971	117,5	1989	242,7
1972	81,2	1990	571,1
1973	76,8	1991	839,9
1974	88,4	1992	2.151,0
1975	254,5	1993	811,5
1976	79,4	1994	1.071,0
1977	72,4	1995	2.032,4
1978	48,3	1996	2.044,8
1979	47,4	1997	2.059,4
1980	75,2	1998	2.151,0
1981	115,8	1999	1.284,8
1982	172,2	2000	1.206,7
1983	123,9	2001	1.329,9
1984	173,9		
Total			23.534,2

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

DIAGRAMA 1

Despesas com política fundiária no Brasil - 1967-2001

Fonte: Tabela 10.

O período analisado revela várias mudanças na política fundiária. De início, cabe observar que ela foi vista sob visões distintas. Nos anos 1970, parte expressiva dos gastos de organização agrária era contabilizada na função Desenvolvimento Regional, uma vez que nessa década foram criados os Programas de Desenvolvimento Regional e havia preocupação explícita com a ocupação de espaço geográfico e com a pobreza rural. Na primeira metade dos anos 1980, ocorreu uma mudança desse enfoque. A quase totalidade do gasto público em organização agrária foi enquadrada em defesa nacional e segurança pública. Isso aconteceu até 1985, a partir de quando organização agrária voltou a compor em sua totalidade a função Agricultura. Essa inserção ocorreu até 1999 e, a partir de 2000, organização agrária deixou de ser um programa para ser uma função.

Outra parte a ser observada é que, até a década de 1980, os dispêndios com política fundiária se davam num composto de ações como cooperativismo, eletrificação rural, extensão rural e colonização. A reforma agrária passa a ser vista como um prioridade orçamentária somente a partir de 1980. Até a década de 1980, colonização foi um ponto importante na política fundiária. Em 1986, 1987 e 1988, foram expressivos os dispêndios em projetos de colonização. Isso se dava baseado na preocupação de ocupar espaços vazios no país, especialmente na Região Norte, que fazia parte de uma estratégia de Segurança Nacional. Em anos mais recentes, não se tendo mais essa preocupação com tal tipo de política e também em razão da mudança conceitual de colonização, muito desse tipo de ação passou a ser caracterizado como reforma agrária. Atualmente, apesar de a Colonização ser uma subfunção orçamentária, o volume de recursos mobilizado é pouco expressivo e suas ações concentram-se em consolidação de assentamentos que estão vinculados ao orçamento público há décadas.

Em Organização Agrária há algumas contas, tais como Assistência Financeira, Reforma Agrária e Administração, que concentram a maior parte dos gastos públicos. Assistência Financeira é a mais recente delas: teve início em 1990 e seus recursos foram, até 1999, alocados no programa de Crédito para a reforma agrária. A partir de 2000, essa conta passou a fazer parte dos programas Novo Mundo Rural e Emancipação dos

Assentamentos Rurais. Em 2001, a Concessão de Crédito representou 45,1% dos dispêndios totais de Organização Agrária.

TABELA 11

Principais contas de Organização Agrária

(Em R\$ milhões de 2001)¹

Ano	Reforma Agrária	Assistência Financeira	Administração	Outros	Org. Agrária
1990	66,5	42,0	434,3	28,3	571,1
1991	601,2	0,056	222,6	16,0	839,9
1992	281,6	2,2	227,6	4,1	515,4
1993	522,3	60,4	212,0	16,9	811,5
1994	612,2	137,3	300,3	21,2	1.071,0
1995	1.512,0	134,7	362,1	23,6	2.032,4
1996	1.424,3	219,6	392,7	8,2	2.044,8
1997	1.706,5	346,2	309,8 ²	—	2.059,4
1998	1.512,2	623,4	330,8 ²	—	2.151,0
1999	1.113,4	169,1	371,8 ²	—	1.284,8
2000	927,4	392,5	246,8	32,5	1.206,7
2001	1.061,9	518,2	234,1	33,9	1.329,9

Fonte: MF/STN.

Obs.: Em 2000 e 2001, Assistência Financeira está computado em Reforma Agrária no Programa Novo Mundo Rural.

Notas: ¹Fonte: Incra.

²Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Parte dos recursos das contas relacionadas à concessão de crédito é destinada ao chamado Banco da Terra (Lei Complementar nº 93, de 4/2/1998), que é um Programa de Crédito Fundiário e cujos objetivos são o financiamento da aquisição de imóveis rurais, a implantação de obras de infra-estrutura, etc. Em 2001, os dispêndios com esses projetos totalizaram R\$ 288,45 milhões. Outra parte referente aos projetos de concessão de crédito refere-se aos dispêndios do governo em créditos para instalação de famílias assentadas. Esses créditos são regulamentados pela Norma de Execução/Incra nº 26, de 26/8/2002, e têm como modalidade o Apoio à Instalação (alimentação, ferramentas, insumos, animais e outros itens do início da fase produtiva) e o Apoio à Habitação. Como se vê pelas modalidades desse crédito, ele representa passos iniciais para transformar o assentado em produtor rural. Em uma fase posterior, os assentados beneficiados por esses projetos, como parte do grupo A do Pronaf, podem pleitear recursos para dar continuidade às suas atividades produtivas. Os recursos relativos à Concessão de Crédito de Instalação representaram R\$ 229,71 milhões em 2001. Pela legislação que regula esses empréstimos, estabelecidos no art. 9º da Norma de Execução/Incra nº 26, os valores concedidos na modalidade de Crédito de Instalação serão pagos em prestações com carência de três anos. Entretanto, esses recursos não estão sendo ressarcidos à União (Gasques & Villa Verde, 2000). Segundo técnicos do Incra, um sistema está sendo estruturado a fim de receber esses passivos.

De acordo com a tabela 11, reforma agrária é, sem dúvida, a principal conta de Organização Agrária. Entre 1993 e 1999, houve um acréscimo substancial nos dispêndios com reforma agrária: estes gastos aumentaram mais de três vezes neste período. A grande mudança na magnitude dos gastos ocorre em 2000 e em 2001, pois nesses dois anos os dispêndios com reforma agrária caíram para níveis que correspondem a cerca de 30% dos dispêndios no período 1995-1999. A redução de dispêndios em reforma agrária nos anos 2000 e 2001 foi tão acentuada que seus valores foram equivalentes aos gastos de assistência financeira (ver tabela 11).

Na verdade, os gastos com reforma agrária nos anos 2000 e 2001, conforme apresentados na tabela 11, fogem aos critérios de apropriação de gastos adotados até 1999 pelo Balanço Geral de União. Até esse ano, assistência financeira era computada fora de reforma agrária. Nos anos subsequentes, as despesas relativas à Concessão de Crédito passaram a ser incluídas em Reforma Agrária. Logo, para manter uma coerência de análise, em 2000 e em 2001, os gastos de reforma agrária incluíram concessão de crédito. Desse modo, o gasto efetivo com reforma agrária foi de R\$ 534,89 milhões em 2000 e de R\$ 543,712 milhões em 2001.

Essa redução dos dispêndios com reforma agrária afetou sensivelmente o ritmo de execução dos programas voltados para a questão agrária. A evidência encontrada em outros estudos mostra que, no período 1999-2000, o ritmo de implantação da reforma agrária foi sensivelmente prejudicado. Enquanto entre 1995 e 1998 foram assentadas 268.984 mil famílias, de 1999 a 2000 assentaram-se 95.383 famílias (Ferreira, 2002).

Finalmente, outra conta expressiva na execução da política fundiária consiste nas despesas com administração. Até 1999, tais gastos eram registrados em administração geral e nos anos subsequentes, em apoio administrativo; em 2001, representaram 17,6% do total do gasto com organização agrária. As chamadas atividades-meio, definidas como um conjunto de atividades necessárias para a implementação das atividades relacionadas à política fundiária, em que o principal item de despesa é o de pessoal, são computadas pelo Incra na conta de administração.

5.2.2 Dispêndios com títulos da dívida agrária e despesas judiciais

Os Títulos da Dívida Agrária (TDA) têm sua fundamentação jurídica baseada no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 em seu artigo 105) e na Constituição Federal (cap. III, Art. 184). Até 23/6/1992, esses títulos eram emitidos pelo Incra sob a denominação de TDA-Incra ou TDA-Cartular e, a partir dessa data, passaram a ser emitidos pelo Tesouro Nacional. A Secretaria do Tesouro Nacional, com base no Decreto nº 578, de 24/6/92, passou a ter as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros dos TDA. São títulos escriturais registrados na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), com prazo de resgate de até vinte anos e com cláusulas de preservação do valor real.

Os dispêndios realizados pela União com os resgates dos TDA não são computados na despesa da função Organização Agrária, mas sim na conta Encargos Especiais, na qual são computados os pagamentos da Dívida Pública Mobiliária Federal. Desse modo, os dispêndios referentes à organização agrária apresentados devem ser somados aos que correspondem aos pagamentos dos TDA que, como estabelece a legislação, se referem ao pagamento da terra desapropriada, uma vez que as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro. Logo, esse dispêndio está registrado nas contas da função Organização Agrária.

A tabela 12 mostra os dispêndios da União com o resgate de TDA nos últimos nove anos. Percebe-se, mediante a comparação desses valores com aqueles apresentados na tabela 10, que os dispêndios com a política fundiária praticamente dobram de valor em alguns anos. Por exemplo: os dispêndios com organização

agrária foram de R\$ 2,059 bilhões em 1997, enquanto os resgates de TDA implicaram despesas da ordem de R\$ 1,652 bilhão, o que resulta, portanto, num dispêndio total de R\$ 3,71 bilhões. Caso semelhante pode ser visto em 1999, ano em que os dispêndios totais com organização agrária e com resgates de TDA resultaram em R\$ 2,44 bilhões.

TABELA 12

Dispêndios da União com resgate de Títulos da Dívida Agrária (TDA)

(Em R\$ milhões de 2001)¹

Ano	Amortização	Juros	Total
1994	9,0	17,1	26,1
1995	24,3	38,9	63,2
1996	66,8	116,4	183,2
1997	1.126,7	526,0	1.652,8
1998	371,3	221,8	593,2
1999	578,4	470,7	1.049,1
2000	547,5	205,0	752,5
2001	541,3	179,0	720,3
2002	224,0	69,0	293,0

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

A tabela 13 mostra os montantes de compromissos futuros assumidos pela União com o pagamento de TDA. A maior parte dos gastos está concentrada nos primeiros anos, sendo que, de 2003 a 2006, estão previstos resgates no valor total de R\$ 845,13 milhões, quase metade desse valor – R\$ 411,9 milhões – está prevista para 2003.

Pela tabela 13 pode se ter a impressão de que há uma tendência de queda dos compromissos da União com esses títulos. Entretanto, cabe lembrar que as aquisições que serão feitas nos próximos anos serão incorporadas ao atual estoque de TDA e pagas no futuro, o que deve resultar em aumento de despesas futuras.

Finalmente e ainda em relação ao processo desapropriatório, as sentenças judiciais devem ser consideradas parte dos custos da reforma agrária. Esses gastos não estão contabilizados nas despesas de organização agrária e se referem ao pagamento de precatórios de sentenças judiciais transitadas em julgado atendendo ao disposto no Artigo 100 da Constituição Federal. A partir de 2000, essas despesas passaram a ser computadas em Outros Encargos Especiais, na conta referente ao cumprimento de sentenças judiciais.

O montante dessas despesas no período 1996-2001 está apresentado na tabela 14. Percebe-se que em alguns anos, como 1996 e 1997, os gastos com despesas judiciais foram de R\$ 430 milhões em média, o que representa um acréscimo dos gastos com organização agrária superior a 20%. Entretanto, nos anos mais recentes, observa-se uma queda substancial com esses gastos, os quais atingiram valores inexpressivos em 2001. Essa redução de dispêndios com sentenças judiciais deve-se a vários aperfeiçoamentos feitos na legislação que visam à agilização dos processos desapropriatórios. Além disso, a legislação introduziu mudanças na forma de cálculo dos preços da terra – o item que mais onera o processo desapropriatório (ver MP nº 2.183-56, de 24/8/2001).

TABELA 13

Programação de resgates de Títulos da Dívida Agrária (TDA)

(Em R\$ milhões – Posição em setembro de 2002)

Ano	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Total
2003	54,8	50,7	99,5	207,0	412,0
2004	51,6	51,5	39,5	36,2	178,9
2005	40,4	42,8	33,5	28,5	145,1
2006	27,8	28,9	27,7	24,8	109,2
2007	26,3	25,9	23,4	20,5	96,0
2008	23,3	23,3	20,0	18,7	85,3
2009	22,5	21,4	18,0	16,1	77,9
2010	21,3	19,4	16,4	13,9	71,1
2011	18,2	15,5	13,7	12,4	59,7
2012	18,1	15,2	13,2	11,8	58,3
2013	16,1	13,7	11,6	10,3	51,7
2014	15,7	12,6	10,3	9,2	47,7
2015	12,6	11,0	8,9	7,7	40,1
2016	10,3	7,9	7,2	5,7	31,1
2017	9,3	6,8	5,8	3,7	25,7
2018	5,5	3,6	2,8	3,2	15,1
2019	4,3	2,1	1,6	1,1	9,2
2020	2,6	0,9	0,9	0,6	5,0
2021	2,3	0,8	0,8	0,7	4,6
2022	2,3	0,3	0,2	0,0	2,7

Fonte: MF/STN.

TABELA 14

Gastos da União com sentenças judiciais

(Em R\$ milhões de 2001)

Ano	Autorizada	Executada
1996	694,2	445,0
1997	1.079,4	420,7
1998	111,0	111,0
1999	102,1	102,1
2000	158,3	41,0
2001	N.D.	1,5

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

N.D.: Não disponível.

TABELA 15

Quadro-Síntese das despesas com a política fundiária(Em R\$ milhões de 2001)¹

Anos	Organização Agrária	Títulos da Dívida Agrária	Sentenças Judiciais	Total
1996	2.044,0	183,0	445,0	2.672,0
1997	2.059,0	1.652,0	420,0	4.131,0
1998	2.151,0	593,0	110,0	2.854,0
1999	1.284,0	1.049,0	102,0	2.435,0
2000	1.206,0	752,0	41,0	1.999,0
2001	1.326,0	720,0	2,0	2.051,0

Fonte: MF/STN.

Nota: ¹Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Procurando, de forma sintética, dar uma visão geral dos gastos com política fundiária no país, a tabela 15 apresenta os dispêndios da União em Organização Agrária, Pagamentos de Títulos da Dívida Agrária e Despesas com Sentenças Judiciais. Essa tabela mostra que as despesas que acompanham o processo desapropriatório representam acréscimos elevados em organização agrária em alguns anos. Os gastos com essa conta chegaram a atingir mais que o dobro dos dispêndios com organização agrária em alguns anos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 1980 com os da década de 1990. Porém, em valores absolutos, gastou-se mais nos anos 1990 do que na década de 1980. Em relação aos anos 2000 e 2001, os dispêndios na função Agricultura são menores que os observados nos últimos dezesseis anos. Essa redução de dispêndios ocorreu nas políticas de crédito rural e de sustentação de preços e de renda, justamente aquelas em que os países que protegem suas agriculturas mais concentram seus gastos. Na nova lei agrícola americana (Farm Bill, 2002 *apud* Coelho, 2002), está previsto um dispêndio com subsídios de US\$ 108,69 bilhões no período 2002-2007, que representa muitas vezes mais o que o Brasil gasta em toda a função Agricultura.

Em 2001, os gastos médios dos estados, em termos relativos, em agricultura seguem um padrão próximo ao da União – enquanto o dispêndio relativo da União em agricultura em 2001 representava 1,13%, o dos estados foi de 1,20% em média. Porém, em valores absolutos, a União gasta mais de três vezes o que gastam os estados.

O Brasil não se encontra bem posicionado se comparado a outros países da América Latina e ao Caribe em relação à proporção desejada do gasto público em agricultura. No Brasil, essa proporção está muito abaixo daquela que seria 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 do que gasta atualmente.

A principal razão da queda do gasto público em agricultura é a mudança introduzida pelo governo em relação aos instrumentos de política agrícola, como Crédito Rural e Política de Preços e Estoques. Como foi mostrado em outros trabalhos, a participação do governo no Crédito Rural ocorre mediante equalização de taxa de juros. As atribuições da Política de Preços e Estoques foram transferidas em grande parte para a iniciativa privada. Desse modo, o trabalho mostrou que atualmente os dispêndios com essas políticas são pouco expressivos se comparados aos dos anos 1990. Os acontecimentos ocorridos em 2002 com alguns alimentos básicos, especialmente milho e arroz, evidenciam a necessidade de o governo voltar a ter estoques estratégicos de produtos básicos, previstos em lei, que garantam uma estabilidade do abastecimento quando da falta de produtos no mercado.

A nova sistemática das contas públicas, vigente a partir de 2000, possibilitou melhor compreensão e transparência do gasto público, além de permitir uma vinculação entre os programas do Plano Plurianual com os do Orçamento da União. No entanto,

persistem problemas que pervertem a nova metodologia, pois permitem que certos programas contenham ações de difícil mensuração e que não guardem nenhuma relação entre si, como é de esperar de um programa.

Finalmente, a análise dos dispêndios com a política fundiária mostrou que, apesar dos esforços que têm sido feitos, foram gastos R\$ 23,53 bilhões em um período de 34 anos, o que, dada a magnitude do problema agrário, é um valor que se situa aquém do que seria necessário. Nos últimos anos, como no período 1994-1998, houve uma clara opção por priorizar a questão agrária, o que se percebe pelos valores alocados nessa área. Já nos anos mais recentes (1999 a 2001), os gastos foram reduzidos à metade em relação aos anos anteriormente mencionados. Observa-se também que as despesas com organização agrária são usualmente vistas apenas do lado dessa função, esquecendo-se de que outras despesas, como os resgates de títulos da dívida agrária e os compromissos com sentenças judiciais, não estão computadas na conta de organização agrária. Entretanto, essas despesas praticamente dobram os custos da política fundiária em alguns anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL/Banco Central do Brasil (BC). **Anuário do Crédito Rural**, 2001.
- BRASIL/Ministério da Fazenda (MF)/Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Atividades**. Coordenação Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional, vários anos.
- _____. **Informações do Balanço Geral da União**. Vários anos.
- BRASIL/Ministério da Integração Nacional (MI)/Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. **Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Investimento**. 2002.
- BRASIL/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)/Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO 2002)** – instruções para elaboração da proposta orçamentária da União. Brasília, 2001.
- CLIMACO, C. O segmento fornecedor agrícola (livro 2). *In: Agronegócios: diagnósticos e tendências*. São Paulo: Série BM&F, 2002.
- COELHO, C. N. A lei agrícola americana de 2002 e o comércio mundial. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Política Agrícola (SPA), abril-junho de 2002.
- FERREIRA, B. **Informações sobre acompanhamento da política fundiária**. Brasília, 2002, mimeo.
- GASQUES, J. G. Gasto público para o desenvolvimento agrícola e de áreas rurais – o caso do Brasil, informe final. *In: SEMINÁRIO GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Anais...* Santiago do Chile, 28 a 31 de agosto de 2001a.
- _____. **Gastos públicos na agricultura**. Brasília: Ipea, março de 2001b (Texto para Discussão n. 782).
- GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. *In: Perspectivas da Economia Brasileira 1992*. Brasília: Ipea, 1991.
- _____. Trinta anos de dispêndios da União com política fundiária – projeto de cooperação técnica Incra/FAO. *In: SEMINÁRIO REFORMA AGRÁRIA – PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO XXI*. Brasília, 17 e 18 de dezembro de 1998.
- _____. A sustentabilidade financeira da reforma agrária no Brasil. *In: LEITE, P. S. et alii. (orgs.). Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Paralelo 15/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.
- GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; SILVA, E. R. Gastos públicos na agricultura: estrutura e resultados. *In: XXVI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Anais...* Fortaleza, Sober, 1 a 5 de agosto de 1988, p. 224-246.
- GAZETA MERCANTIL, 22/10/2002.
- GORDILLO DE ANDA, G. Um novo contrato de cidadania. *In: TAKAGI, M.; SILVA, J. G. da; BELIK, W. (orgs.). Combate à fome e à pobreza rural*. Instituto de Cidadania, 2002.

KERRIGAN, R. G. Gastos público hacia el Sector agrícola y desarrollo de las areas rurales: tablas por países. *In: SEMINÁRIO GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Anais...* Santiago do Chile, FAO, 28 a 31 de agosto de 2001.

REZENDE, G. C. A evolução da política de preços mínimos na década de 1990. *In: Transformações da agricultura e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2001.

VILLA VERDE, C. M. Modificações recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos. *In: Transformações da agricultura e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2001.

EDITORIAL

Coordenação
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Ana Flávia Magalhães Pinto
Fábio Marques Rezende (estagiário)
Lilian Afonso Pereira (estagiária)
Luciana Soares Sargio
Renata Frassetto de Almeida

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Roberto Astorino

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Supervisão
Dóris Magda Tavares Guerra

Equipe
Edinaldo dos Santos
Edineide Ramos
Geraldo Nogueira Luiz
José Carlos Tofetti
Marcos Cristóvão
Mauro Ferreira

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares