

GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA: RETROSPECTIVA E PRIORIDADES

José Garcia Gasques
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e IPEA

Carlos Monteiro Villa Verde
Consultor

Eliana Teles Bastos
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo fazer uma retrospectiva dos gastos públicos em agricultura e organização agrária, e indicar as prioridades de políticas, agrícola e agrária no âmbito dos gastos públicos. Quanto a retrospectiva, pretende-se recompor séries de dispêndios públicos apresentadas em trabalhos anteriores, como os de Gasques (2001), Gasques e Villa Verde (2003) e Gasques (2004). Essa recomposição de algumas séries de gastos torna-se importante por ser feita segundo uma mesma metodologia ao longo dos anos considerados. A análise das prioridades do gasto será realizada tomando-se algumas políticas como de comercialização e crédito rural, política agrária e pesquisa e desenvolvimento.

A análise dos gastos públicos para o desenvolvimento agrícola e rural tem sido, também, objeto de acompanhamento de instituições internacionais como a FAO, que tem realizado diversos estudos sobre o tema. Entre estes, estão os de 2001 e de 2004, referentes a 12 países da América Latina e Caribe, inclusive Brasil (ver FAO, 2001 e 2004). Mais recentemente, a FAO promoveu uma conferência eletrônica com o propósito de atualizar e classificar a base de dados do gasto público rural (FAO, 2006). Também a OECD dá grande importância ao gasto público em agricultura no Brasil, em seu relatório sobre a revisão de políticas agrícolas. (OECD, 2005).

Após esta introdução, faz-se na segunda parte, uma apresentação da fonte dos dados. Na terceira parte, apresenta-se uma visão geral dos gastos públicos federais e dos gastos em agricultura e organização agrária, tomando-se estes como os gastos públicos diretamente dirigidos às áreas rurais. São analisadas na quarta parte, as prioridades dos gastos sob a ótica das principais classificações das contas públicas. Na quinta parte analisam-se sob o enfoque dos gastos, três políticas essenciais para o desenvolvimento, quais sejam – Comercialização e Crédito Rural e Pesquisa e Desenvolvimento. Finalmente, apresentam-se algumas observações finais.

2. Fontes dos Dados ¹

A principal fonte para as informações dos gastos públicos é o Ministério da Fazenda, através de sua Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essas informações são publicadas no Balanço Geral da União. Em alguns casos, como na análise de políticas específicas como de comercialização e de crédito rural, foram complementadas pelos relatórios da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional - COPEC, também da Secretaria do Tesouro Nacional. Utilizou-se, como em trabalhos anteriores, o conceito de despesa realizada, que corresponde aos gastos efetivamente realizados pelo governo federal. Isso significa, mesmo naqueles casos onde as operações envolvem receitas para o governo, que o número contabilizado corresponde ao resultado da diferença entre receitas e despesas. A Secretaria do Tesouro Nacional chama de resultado fiscal o resultado assim obtido.

Trabalhou-se com vários cortes nas informações, desde a classificação de maior nível que é a Função até o menor nível de agregação das contas públicas que é a Ação (ver SOF, MTO-02, 2005). Essa composição dos gastos, em Agricultura e Organização Agrária surgiu pela Lei Nº. 9 811, de 28 de julho de 1999. Essa lei estabeleceu as diretrizes a serem seguidas após o ano de 2000, e introduziu mudanças

¹ Agradecemos a Heloísa Teixeira Saito, pelo apoio na coleta e organização das informações utilizadas na pesquisa.

substanciais na elaboração dos orçamentos públicos. A partir dessa mudança os gastos públicos na agricultura passaram a ser contabilizados não mais em uma, mas em duas funções: Função Agricultura e Função Organização Agrária. Deste modo, a organização dos dados ao longo do período analisado neste trabalho, cuida para que mesmo com essa mudança de metodologia das contas seja possível a construção das séries de dados ao longo do tempo. O período analisado vai de 1980 a 2005, mas em certos casos onde se dispõe de anos anteriores estes também serão apresentados. Mas a idéia do trabalho é se fixar nos anos mais recentes já que em outros trabalhos foram analisados os anos anteriores (Gasques e Villa Verde, 2003).

3. Visão Geral dos Gastos Públicos Federais

3.1. Quadro Geral

Os anos recentes colocam os gastos públicos federais em agricultura e organização agrária em uma proporção de menos de 2% da Despesa Global da União. Nos últimos quatro anos essa proporção se elevou de 1,57% para 1,99%. Entre 2003 e 2005, as despesas em Agricultura e Organização Agrária se elevaram de R\$ 9.777 milhões para R\$ 12.065 milhões. Houve, portanto, um acréscimo nas despesas de 32% entre esses anos. Esses valores representam os dispêndios que a União tem anualmente nas duas funções, Agricultura e Organização Agrária, nas ações dirigidas para a Produção Vegetal, Produção Animal, Defesa Sanitária, Abastecimento, Extensão Rural e Irrigação, e nos programas voltados para Reforma Agrária e Colonização.

Considerando a consolidação das contas públicas, a União é responsável por 75,0% dos gastos em agricultura e organização agrária, os Estados por 19,0% e os Municípios por 6,0% (STN, Port. 458 de 29/06/2005). Mas este trabalho trata somente dos gastos da União.

A proporção dos gastos em relação ao Gasto da União, não representa um indicador do grau de proteção do governo à agricultura, pois ele reúne entre os dispêndios, aqueles que são atribuições clássicas do Governo em relação as áreas rurais. Este trabalho apresentará adiante, uma estimativa do montante das subvenções econômicas a agricultura, mas a OECD (2005), apresenta estimativas de subsídios por produto, e conclui que o Brasil se encontra entre os países que apresentam o menor grau de proteção à agricultura. Como se observa na Tabela 1, os anos oitenta apresentaram, em média, um percentual de gastos em relação ao gasto da União, da ordem de 6,4%. Esses anos foram caracterizados como de grande intervenção do governo nas políticas domésticas, no que se refere aos subsídios ao crédito rural e a comercialização. Nos anos de 1985 a 1990, especificamente, elevadas aquisições de milho e de arroz foram realizadas pelo governo o que implicou acentuado aumento dos gastos públicos (OECD, 2005, p.79). Não há um parâmetro sobre a proporção adequada dos gastos em relação ao Gasto da União. Mas, a FAO sugere que os países deveriam gastar nas áreas rurais uma proporção semelhante a proporção do PIB-Agrícola no PIB-Total da economia, que hoje no Brasil está por volta de 9%. A FAO (2005) concluiu em um estudo de 2002 que os países da América Latina gastam pouco em Agricultura (Gordillo de Anda, 2002).

No período de 1980 a 2005, foram as seguintes, as taxas de crescimento anual das variáveis representadas na Tabela 1.

PIB —→ 2,34% ao ano
 Despesas da União —→ 6,13% ao ano
 Despesas em Agric.e Org.Agrária —→ 0,45% ao ano

Vê-se que as despesas da União tiveram um crescimento quase três vezes superior ao crescimento do PIB e que os gastos públicos em agricultura e organização agrária cresceram a uma taxa anual muito abaixo do PIB e da Despesa Global da União. Numa comparação dos gastos públicos em agricultura e organização agrária com os dispêndios de outras funções do Orçamento Fiscal e da seguridade Social, observa-se que em 2005, a proporção dessas duas funções correspondeu a 1,96% dos gastos totais da União em todas as funções. Essa proporção tem-se mantido constante nos últimos 5 anos (Ver STN, 2005).

Tabela 1 - Despesa Global da União, PIB e despesas em Agricultura e Organização Agrária. Valores de 2005 (*)

	em milhões Reais					
	PIB	União	Agricultura	Organização Agrária	Agric.+ Organiz. Agrária	Agricul + Org.Agr. / Gasto União
1980	1.145.211	171.440	12.803	121	12.924	7,54
1981	1.096.540	154.653	6.787	96	6.883	4,45
1982	1.105.641	162.115	8.869	139	9.009	5,56
1983	1.073.246	153.125	9.281	103	9.383	6,13
1984	1.131.201	145.417	6.210	196	6.406	4,41
1985	1.220.001	172.292	5.710	343	6.052	3,51
1986	1.311.379	298.882	20.244	1.016	21.261	7,11
1987	1.357.670	271.129	31.007	1.379	32.386	11,95
1988	1.356.856	339.280	25.774	3.520	29.294	8,63
1989	1.399.732	798.440	15.012	392	15.404	1,93
1990	1.338.844	1.144.905	21.288	921	22.209	1,94
1991	1.352.654	472.958	19.375	1.355	20.730	4,38
1992	1.345.301	594.750	14.086	831	14.918	2,51
1993	1.411.554	688.245	16.143	1.309	17.452	2,54
1994	1.494.171	498.588	16.658	1.727	18.386	3,69
1995	1.557.281	433.585	19.659	3.278	22.938	5,29
1996	1.598.683	453.169	12.638	3.298	15.936	3,52
1997	1.650.976	599.567	17.128	3.322	20.449	3,41
1998	1.653.154	684.070	11.667	3.469	15.137	2,21
1999	1.666.139	646.612	14.118	2.072	16.191	2,50
2000	1.738.783	561.448	9.046	1.946	10.993	1,96
2001	1.761.561	618.363	8.841	2.145	10.986	1,78
2002	1.795.559	623.952	7.816	1.962	9.778	1,57
2003	1.805.344	570.911	7.528	1.654	9.183	1,61
2004	1.894.460	575.154	8.077	2.769	10.845	1,89
2005	1.937.598	606.933	8.437	3.628	12.066	1,99

Fonte: STN/MF e IPEA/IPEADATA

* Deflacionados pelo IGP-DI da FGV

3.2. Classificação dos Gastos por Categoria Econômica

Os gastos públicos por categoria econômica são representados pelas Despesas Correntes e pelas Despesas de Capital. Despesas Correntes, são aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Despesas de Capital, são as despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital (SOF, MTO-02, 2002, p.198).

A classificação dos gastos em agricultura e organização agrária segundo categorias econômicas, mostra que em 2005, as despesas correntes representaram 55,0% das despesas totais em agricultura, e de 24,4% em organização agrária. Enquanto as despesas correntes tenham se elevado de maneira considerável tanto em agricultura quanto em organização agrária, as despesas de capital mantiveram-se relativamente estacionárias em agricultura, e mais que dobraram em organização agrária.

Como as despesas de capital são aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, pode-se concluir que os gastos em organização agrária têm se voltado mais para garantir o crescimento a longo prazo, enquanto na função agricultura os gastos públicos tem-se

voltado principalmente e assegurar o crescimento de curto prazo, já que as despesas correntes nessa função têm crescido mais depressa que as despesas de capital. A especificação dos elementos que compõem as categorias econômicas das despesas está detalhada na Portaria Interministerial N°. 163, de 04 de maio de 2001 (Ver SOF, MTO-02, 2002).

Também observou-se que em Agricultura executou-se em 2005, 70,2% dos gastos autorizados. Na função Organização Agrária, a proporção entre despesas executadas e despesas autorizadas foi de 88,5%.

Essas diferenças que ocorrem entre a dotação autorizada e a despesa executada podem atingir valores elevados, como se nota em 2005 na função agricultura, de R\$ 3,6 bilhões. Esse é um montante que apesar de ter sido aprovado pelo Orçamento não pode ser alocado. Isso ocorre, em geral, por contingenciamentos de gastos que o Governo Federal estabelece em função da necessidade do cumprimento de metas de política econômica. Mas, outro fator que também pode motivar o não cumprimento das metas financeiras, refere-se as dificuldades encontradas no processo de execução financeira.

3.3. Fontes de Financiamento de Agricultura e Organização Agrária

O Governo Federal utiliza várias fontes de recursos para financiar a agricultura. Houve ao longo do tempo, mudanças acentuadas nas fontes de financiamento do gasto público em agricultura. Duas mudanças principais podem ser indicadas. A perda de importância do lançamento de títulos do Tesouro no mercado, para obter fundos para o financiamento, e o auto-financiamento da agricultura, decorrente da orientação a partir de 1990, onde as despesas passaram a ser financiadas a partir das receitas geradas de operações realizadas no setor agrícola, como as de comercialização.

Com relação ao lançamento de títulos no mercado, que corresponde à fonte número 44 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, vê-se que em 1999, essa fonte era responsável por 26,6% dos recursos destinados pelo Governo Federal à agricultura e organização agrária. Em 2005, essa fonte nem sequer foi utilizada. Isso, sem dúvida, representou um aperfeiçoamento considerável na forma de financiamento do gasto público federal, pois os recursos tomados ao mercado através do mecanismo de títulos tinham custos definidos pela taxa de juros de mercado.

No financiamento do gasto público através de fontes específicas das áreas rurais, onde os recursos se originam de operações, notam-se duas fontes básicas: fonte 60-Recursos das Operações Oficiais de Crédito e a fonte 80-Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados. Essas duas fontes foram responsáveis por 50% dos dispêndios da função agricultura em 2005. Essas fontes foram, nesse ano, mais expressivas que aquele financiamento tradicional realizado pelo governo, e representado pela fonte 00-Recursos Ordinários. Esta representou em 2005, 41,3% dos dispêndios públicos em agricultura.

O financiamento através de títulos ganhou importância no financiamento dos dispêndios em organização agrária. Porém, os títulos utilizados são os Títulos da Dívida Agrária, fonte 64, que em 2005 representaram 30,7% dos dispêndios do Governo Federal nessa função, enquanto em 1999, essa fonte representava 5% dos recursos que o Governo Federal destinou às ações agrárias.

3.4. A Decomposição do Gasto Público por Órgão Superior

Os gastos públicos federais em agricultura e organização agrária envolvem diversos órgãos como se pode observar pela Tabela 2.

Tabela 2 - Gastos Públicos por Função e Órgão Superior - Despesas Executadas por Órgão Superior – valores de 2005*

		em mil reais						
	Órgão Superior	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
20	20114	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	0	81		192		
	20101	GABINTE DA PRESID. DA REPÚBLICA				6.912	333.400	
	52000	MINISTERIO DA DEFESA	1.977	16.343	1.385	18	150	
	22000	MINISTERIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	5.116.339	4.359.153	3.994.375	3.251.373	3.644.177	
	24000	MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	3.562	14.193	45	2.083	2.972	
	25000	MINISTERIO DA FAZENDA	3.133.328	3.560.578	3.301.450	3.954.837	4.109.242	
	26000	MINISTERIO DA EDUCACAO	2.295	518	2.894	1.750	2.808	
	30000	MINISTERIO DA JUSTICA	49					
	35000	MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	393	311	221	5.854	9.099	
	38000	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO			6			
	41000	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	76					
	36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE		336				
	39000	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES						
	44000	MINIST.DO MEIO AMBIENTE			12		200	
	49000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	350.566	287.820	302.578	182.332	1.538	
	53000	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	437.898	601.812	213.055	122.942	226.272	
		Sub-Total	9.046.485	8.841.145	7.816.022	7.528.293	8.076.604	8.437.356
	21	20101	GABINTE DA PRESID. DA REPÚBLICA				2.063	
		20113	MINIST. DO PLANEJ.ORÇ. E GESTÃO		534	411	322	
20114		ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO		0		148		
22000		MINISTERIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO		0		857	65	
24000		MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA		0			601	
26000		MINISTERIO DA EDUCACAO		0		433	3.263	
28000		MINIST.DO DESENVOL. IND. E COMERC. EXT.		0	890			
32000		MINISTÉRIO DA JUSTIÇA		545				
52000		MINISTERIO DA DEFESA	1.802	3.990	5.050	1.637	2.855	
32000		MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA					988	
35000		MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	20	19	52	18	823	
44000		MINIST.DO MEIO AMBIENTE				1.953	435	
49000		MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	1.944.370	2.139.756	1.955.426	1.651.566	2.755.909	
51000		MINISTÉRIO DO ESPORTE				88	495	
53000		MINIST. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL		186			2.299	
		Sub-Total	1.946.192	2.145.030	1.961.829	1.654.212	2.768.756	3.628.442
		Total	10.992.677	10.986.176	9.777.851	9.182.505	10.845.361	12.065.799

FONTE : MF/STN

* 20= Agricultura 21= Organização Agrária

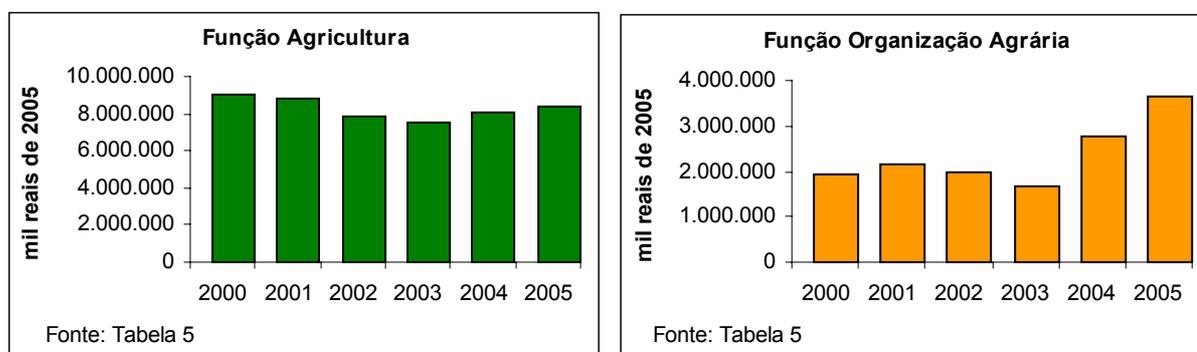
** Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

Essa tabela dispõe para o período 2000 a 2005, o conjunto de Ministérios diretamente relacionados às despesas executadas nas funções agricultura (20) e organização agrária (21). Percebe-se que em agricultura, 93,2% do gasto é realizado pelos Ministérios da Agricultura e da Fazenda. Ao Ministério da Agricultura cabem as atribuições relacionadas a produção vegetal e animal, à defesa sanitária animal e vegetal, abastecimento, extensão rural e irrigação, embora estas ações sejam

compartilhadas com outros Ministérios. Estão entre as principais contas desse Ministério, as relativas a Administração, Formação de Estoques Reguladores, e políticas específicas, como a da Economia Cafeeira. Nota-se que nos últimos três anos aumentaram as despesas realizadas pelo Ministério da Agricultura, de R\$ 3,25 bilhões para R\$ 4,61 bilhões. Estas despesas em 2005, se deveram, além do montante das despesas com Administração, às despesas relativas a economia cafeeira, e os dispêndios para a Formação de Estoques públicos, já que 2005 foi um ano de baixos preços agrícolas.

Por sua vez, o Ministério da Fazenda, tem atribuições relacionadas às contas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, Crédito Rural, Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, como Aquisições do Governo Federal - AGF, Empréstimos do Governo Federal - EGF. A participação desse Ministério, se dá de maneira mais específica nos chamados Outros Encargos Especiais, que é uma subfunção criada a partir de 2000 com o objetivo de reunir as operações que por meio de legislação específica se beneficiam de subvenções econômicas.

Com relação aos Ministérios que participam de organização agrária, vê-se, pela Tabela 2, que a participação majoritária é do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O Diagrama ajuda a elucidar as informações dessa Tabela, mostrando que apesar de que nos últimos três anos, os gastos públicos se elevaram nas duas funções, o aumento em organização agrária foi muito superior ao de agricultura.



4. Gastos Públicos Sob a Ótica das Subfunções e dos Programas

4.1. Subfunções

Na parte anterior foram apresentados os gastos públicos por função, que representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. Por fim, o programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum (Ver SOF, MTO-02, 2005, p.17 a 19).

Na Tabela 3, são apresentadas as despesas de agricultura e organização agrária para suas diversas subfunções. Essa abordagem é ilustrativa na análise dos gastos públicos, pois permite passar a perceber a direção e a prioridade na destinação dos recursos. Existem quatro subfunções que praticamente concentram quase a totalidade dos dispêndios, que são: Administração Geral (20 122), Promoção da Produção Vegetal (20 601), Abastecimento (20 605), e Outros Encargos Especiais (20 846). Esta subfunção absorveu em 2005, 38,6% dos dispêndios federais em agricultura. A importância em volume de recursos dos dispêndios em Administração, se deve a que nessa subfunção, estejam reunidas as Despesas Correntes, com pessoal e encargos sociais. As subfunções, Promoção da Produção Vegetal e Abastecimento, reúnem um grande conjunto de programas e ações típicas das atribuições do Ministério da Agricultura. Essas duas subfunções representaram em 2005, 28,6 % dos dispêndios em agricultura.

O aumento acentuado dos dispêndios nessas subfunções entre os anos de 2004 e 2005, se deve no caso de Promoção da Produção Vegetal (20 601), principalmente a atuação do governo na formação de estoques de café (CONAB, 2006), através do sistema de opções, e despesas com financiamentos de custeio e investimento para a economia cafeeira. As despesas nessa subfunção, desse modo,

representaram R\$ 1.262 milhão em 2005. Quanto ao aumento das despesas com Abastecimento (20 605), entre 2004 e 2005, as informações disponíveis mostram que isso se deveu a formação de estoques de produtos agrícolas. Isso fez com que os dispêndios em Abastecimento passassem de R\$ 562 milhões em 2004 para R\$ 1,15 bilhão em 2005 (Tabela 3).

Quanto à subfunção, Outros Encargos Especiais (20 846), nota-se na Tabela 3, que seus dispêndios representaram uma parte expressiva do gasto público nos anos de 2000 a 2005. É a subfunção que representa o maior percentual de dispêndios em agricultura. As despesas contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional nessa subfunção são as subvenções econômicas referentes à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros referentes a operações de crédito rural e outras especificadas em lei, como as subvenções ao setor sucro-alcooleiro. Nesta subfunção entram as despesas que a União tem com o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, parte das despesas governamentais com o refinanciamento de dívidas dos agricultores, despesas com o PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária. Essas despesas serão discutidas e detalhadas na próxima parte no âmbito de políticas de apoio à agricultura.

Entre as subfunções da agricultura, há ainda aquelas que têm representado montantes relativamente pequenos de recursos, mas que têm importância enorme na qualidade dos produtos agrícolas e da pecuária e também são decisivas para a competitividade do agronegócio. Como em algumas outras despesas públicas, há dificuldade em indicar um montante desejável de despesas de uma subfunção. Mas quando se trata de Defesa Sanitária, as evidências indicam que existe grande insuficiência de recursos. No caso da Defesa Sanitária Vegetal (603), a despesa realizada em 2005 sofreu uma queda de 32 % em relação à despesa efetuada em 2000. Também em Defesa Sanitária Animal (604), houve queda real dos gastos do governo da ordem de 33 % entre 2000 e 2005.

Tabela 3 – Despesa por Função e Subfunção 2000 a 2005

20 - Agricultura		Despesa Realizada					em mil reais de 2005	
Código	Subfunções	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
20121	Planejamento e Orçamento	-	-	182	-	-	-	
20122	Administração Geral	1.574.100	1.622.692	1.657.422	583.499	1.590.191	1.732.473	
20125	Normalização e Fiscalização	7.562	5.472	5.158	3.617	31.162	28.094	
20126	Tecnologia da Informação	3.487	4.369	3.586	-	9.182	33.011	
20127	Ordenamento Territorial	1.392	501	-	-	6.561	4.850	
20128	Formação de Recursos Humanos	4.857	2.896	2.683	2.571	22.067	16.363	
20131	Comunicação Social	212	238	273	882	7.673	7.620	
20135	Comunicação Social	-	-	-	-	-	-	
20212	Cooperação Internacional	9.983	15.062	24.806	25.462	886	31.535	
20244	Assistência Comunitária	-	-	-	42.364	-	3.000	
20273	Previdência Complementar	65.903	56.119	77.301	67.550	58.118	67.040	
20301	Atenção Básica	68.423	71.838	63.214	61.682	71.217	62.253	
20304	Vigilância Sanitária	-	-	4.755	524	-	-	
20306	Alimentação e Nutrição	50.430	52.035	55.480	47.100	54.652	58.377	
20331	Prot. e Benefícios ao Trabalhador	9.334	8.941	9.819	9.976	10.565	11.590	
20363	Ensino Profissional	760	944	1.130	837	1.357	1.188	
20365	Educação Infantil	5.688	5.162	4.127	3.218	3.247	8.568	
20423	Assistência aos Povos Indígenas	235	360	-	-	-	-	
20541	Preservação e Conservação Ambiental	-	-	-	-	1.023	117	
20543	Recuperação de Áreas Degradadas	2.438	2.220	3.530	1.799	-	-	
20545	Meteorologia	38.647	29.116	36.845	27.251	1.692	1.396	
20571	Desenvolvimento Científico	-	-	-	-	1.502	2.132	
20572	Desenv. Tecnol. e Engenharia	186.433	195.644	143.325	730.799	157.557	149.932	
20573	Dif. Conhec. Científico e Tecnológico	-	-	-	-	15.392	16.475	
20601	Promoção da Produção Vegetal	1.389.962	568.896	1.122.957	546.449	5.687	1.262.710	
20602	Promoção da Produção Animal	22.204	33.080	30.630	15.275	17.544	13.771	

Código	Subfunções	2000	2001	2002	2003	2004	2005
20603	Defesa Sanitária Vegetal	21.387	28.496	32.575	21.667	15.389	14.600
20604	Defesa Sanitária Animal	137.900	140.841	78.033	61.460	62.320	92.087
20605	Abastecimento	1.396.623	1.348.401	735.335	1.018.136	562.081	1.151.535
20606	Extensão Rural	456.977	437.147	367.653	173.545	89.195	174.786
20607	Irrigação	426.752	588.489	206.125	119.887	244.309	209.525
20665	Mnormaização e Qualidade	-	-	-	-	1.471	1.220
20691	Promoção Comercial	-	-	-	-	4.364	4.234
20692	Comercialização	-	-	-	-	108	142
20693	Comércio Exterior	3.717	1.321	1.184	699	-	-
20694	Serviços Financeiros	-	-	-	-	-	-
20752	Energia Elétrica	27.732	60.284	10.392	7.206	10.417	2.042
20754	Alcool	-	-	-	544.075	-	-
20845	Transferências	-	-	-	-	41.483	18.028
20846	Outros Encargos Especias	3.133.328	3.560.578	3.137.505	3.410.762	4.978.194	3.256.663
20	AGRICULTURA	9.046.467	8.841.145	7.816.022	7.528.293	8.076.604	8.437.356

Fonte:MF/STN

21 - Organização Agrária		Despesa Realizada					em mil reais de 2005	
Código	Subfunções	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
21121	Planejamento e Orçamento	-	-	-	-	8.129	7.264	
21122	Administração Geral	398.518	377.597	364.219	58.055	354.616	421.854	
21125		-	-	-	-	13.040	33.249	
21126	Tecnologia da Informação	10.205	10.662	11.215	166	6.344	6.699	
21127	Ordenamento Territorial	-	-	-	-	22.493	124.535	
21128	Formação de Recursos Humanos	1.232	3.721	3.351	1.032	86.727	145.311	
21131	Comunicação Social	7.723	11.914	9.155	-	2.063	8.336	
21183	Indformação e Inteligência	-	-	-	-	103	516	
21244	Assistência Comunitária	-	-	-	-	2.432	-	
21301	Atenção Básica	17.369	15.150	14.068	16.576	15.848	15.014	
21306	Alimentação e Nutrição	9.290	8.243	8.194	7.144	8.865	11.297	
21331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	3.152	2.665	3.908	3.470	4.474	6.132	
21361	Ensino Fundamental	-	-	13.636	12.614	-	-	
21363	Ensino Profissional	-	-	-	-	-	13.171	
21364	Ensino Superior	-	-	-	-	-	5.148	
21365	Educação Infantil	2.010	1.584	1.241	1.308	1.223	1.194	
21366	Educação de Jovens e Adultos	-	-	-	-	27.891	14.547	
21422	Direitos Indiv.Coletivos e Difusos	-	-	-	-	1.058	981	
21572	Desenv. Tecnológico e Engenharia	-	-	-	-	-	1.252	
21601	Promoção da Produção Vegetal	-	-	-	-	-	718	
21606		-	-	-	-	45.975	56.614	
21631	Reforma Agrária	1.495.802	1.712.687	1.531.953	1.553.846	1.314.276	1.676.134	
21632	Colonização	890	806	890	-	-	-	
21691	Promoção Comercial	-	-	-	-	17.863	20.389	
21845	Transferências	-	-	-	-	125.518	-	
21846	Outros Encargos Especias	-	-	-	-	709.821	1.058.088	
21	Organização Agrária	1.946.192	2.145.030	1.961.829	1.654.212	2.768.756	3.628.442	

Fonte:MF/STN

* Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

Continuando a observar a Tabela 3, verifica-se que organização agrária tem um número de subfunções menor do que agricultura. Nota-se que três subfunções, Administração Geral (21 122), Reforma Agrária (21 631) e Outros Encargos Especiais (21 846), representaram em 2005, 87% das despesas nessa função. Administração reúne, como é usual, as despesas correntes, especialmente, pessoal e encargos sociais. Essa despesa representou em 2005, 11,6% da despesa total da função nesse ano. A parte de Reforma Agrária é a mais expressiva da despesa em organização agrária e correspondeu a 46 % dos gastos em 2005.

Finalmente, a subfunção Outros Encargos Especiais, tem adquirido uma importância enorme nos dois últimos anos, como se observa na Tabela 3. Sua despesa aumentou em 49 % entre 2004 e 2005. Esse aumento se deve ao maior volume de recursos dispendidos com financiamento da política fundiária, principalmente o Crédito para implantação de projetos de assentamento e para o Crédito Fundiário.

4.2. Gasto Público em Agricultura e Organização Agrária segundo os Programas

Em 2005, a função agricultura continha 33 programas e organização agrária, 13 programas. Mas esses números têm variado nos últimos cinco anos. Em 2000 havia 84 programas em agricultura, em 2001, 86 programas em 2003, 99 programas. Mas parece estar havendo uma tendência de reduzir o número de programas. Reuniram-se para os anos de 2005, os programas que representam a maior parte dos gastos públicos em agricultura e organização agrária (Ver Tabela 4). O Anexo apresenta a relação completa dos programas de agricultura e organização agrária de 2000 a 2005.

A análise dos gastos públicos através dos programas aumenta o grau de percepção a respeito da orientação dos recursos. Percebe-se que em agricultura, cinco a seis programas correspondem a cerca de 90% do gasto público. São os seguintes os programas: Apoio Administrativo, Agricultura Familiar, Produção e Abastecimento Alimentar, Economia Cafeeira, Irrigação e Drenagem. Na função organização agrária também se observa uma concentração dos dispêndios em três a quatro programas, sendo eles: Apoio Administrativo, Obtenção de Terras e Crédito Fundiário (Tabela 4).

Tabela 4 – Despesas Realizadas com os Principais Programas de Agricultura e Organização Agrária - 2005

Código	Programa	2005	
		Mil Reais	valores de 2005(*)
			%
0350	Desenv. Econ.Cafeeira	1.275.416	15,12
0352	Produção e Abast.Alimentar	2.874.486	34,07
0359	Des.da Bovideocultura	148.308	1,76
0379	Irrigação e Drenagem	82.279	0,98
0750	Apoio Administrativo	1.587.559	18,82
1038	Transf.Gestão Per.Irrigados	132.384	1,57
0351	Agricultura Familiar-Pronaf	1.782.500	21,13
1156	Pesq.e Des.Para Compet.e Sustent.	121.670	1,44
6003	Apoio ao Des.Setor Agropecuário	160.010	1,90
Total		8.164.613	96,77
Agricultura		8.437.356	100,00
0135	Obtenção de Terras	1.904.204	52,48
0137	Des.Sust.na Reforma Agrária	418.105	11,52
0351	Agricultura Familiar-Pronaf	134.294	3,70
0750	Apoio Administrativo	402.542	11,09
1116	Credito Fundiário	515.566	14,21
1334	Des.Sust.de Territórios Rurais	121.570	3,35
Total		3.496.283	96,36
Organização Agrária		3.628.442	100,00

Fonte: MF/STN

* Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

A orientação do gasto público para um conjunto bem definido de programas como vem ocorrendo, tem seu lado positivo no sentido de evitar flutuações nos gastos, e deste modo garantir uma continuidade dos recursos ao longo do tempo. Outro ponto importante, se refere a que a política pública definiu uma prioridade para o PRONAF que tem público definido e toda sua regulamentação e critérios de ingresso. O problema maior que se percebe ao examinar o conteúdo de cada programa, e também o conjunto majoritário de programas não prioritários segundo o direcionamento do gasto, é que em ambas as funções, agricultura e organização agrária os recursos estão essencialmente direcionados para o curto prazo. Há nessas funções um conjunto amplo de programas cujos montantes de recursos são inexpressivos, como aqueles relacionados a produtividade, sustentabilidade, treinamento, pesquisa e outros. Esses programas são responsáveis pela garantia da competitividade da agricultura a médio e longo prazos. A mudança introduzida na metodologia das contas públicas a partir de 2000, permitiu uma melhor identificação dos gastos no que se refere a vários aspectos, porém permanecem os problemas de pulverização de recursos e má alocação.

5. O Gasto Público em Algumas Políticas Agrícolas

5.1. Comercialização e Crédito Rural

Nesta parte do trabalho serão discutidas políticas específicas ao setor agrícola, e para esta apresentação foram selecionadas as informações relativas a Comercialização, Crédito Rural e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Percebe-se que as duas primeiras são essencialmente políticas de curto prazo, enquanto P&D é caracterizadamente de longo prazo. O leitor interessado em consultar trabalhos que apresentem essas informações para períodos anteriores a 2000, podem consultar, Gasques, 2004. Incluiu-se, ainda nessa parte, uma breve discussão sobre os gastos do governo com a Dívida Agrícola, dada a importância dessas contas nos gastos públicos.

Os gastos governamentais em comercialização estão relacionados essencialmente a formação de estoques reguladores e estratégicos e a intervenção regulatória no mercado, de modo a estabelecer o equilíbrio de renda da agricultura e dos preços dos produtos agrícolas aos consumidores. Essa atuação do governo se dá dentro da Política de Garantia de Preços Mínimos, cujos instrumentos mais tradicionais são as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Um detalhamento do significado de cada uma dessas contas pode ser encontrado no Relatório de Atividades da STN (2005).

O primeiro destes instrumentos, referente às Aquisições do Governo federal - AGF, mantém sua atuação no tempo, enquanto que o outro, os Empréstimos do governo Federal, tem perdido espaço para outros mecanismos de condução da política de preços mínimos. Os valores associados aos gastos do governo com esses dois mecanismos podem ser observados na Tabela 5, onde se verifica haver uma notória superioridade de dispêndios públicos em Aquisições em relação ao mecanismo de Empréstimos do Governo Federal. As operações de Aquisição de produtos são realizadas através da CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento, que é a agência responsável pela gestão da Política de Garantia de Preços Mínimos.

Na Tabela 5, pode-se observar que os dispêndios em 2005, com a Formação de Estoques Públicos - AGF, foram os maiores ao longo dos anos analisados. Isso se deveu ao volume de aquisições de Arroz, Milho e Trigo realizadas em 2005, com o duplo objetivo de formação de estoques públicos, e de busca de equilíbrio de preços recebidos pelos produtores. Ainda em relação aos estoques reguladores a Tabela 5, mostra outra expressiva ação que é o Financiamento e Equalização de Preços nas Aquisições e Formação de Estoques - AGF, cuja despesa no período de 2000 a 2005, foi de R\$ 4,19 bilhões. Nota-se, entretanto que nos últimos dois anos houve uma redução de dispêndios com esse mecanismo, embora tenha havido em 2005, um montante significativo de recursos transferidos à CONAB (STN, 2005). Nesta conta, estão incluídos os custos para atender duas finalidades básicas: formação de estoques reguladores e estratégicos pelo setor público e a garantia do recebimento do preço mínimo pelo produtor rural.

Tabela 5 – Despesas da União com Comercialização e Crédito Rural

valores em mil Reais de 2005*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Comercialização							
20846035221300001	1.069.250	862.633	300.020	787.965	132.288	1.138.858	4.291.014
20846035202980001	6.321	3.877	19.110	19.021	5.723	6.706	60.759
20846035202990001	1.340.565	1.203.583	530.913	905.307	72.461	137.310	4.190.138
20846035203000001	198.470	256.382	102.257	24.464	12.422	366.800	960.795
20846500503140001	0	0	163.945	544.075	535.318	20.065	1.263.403
<i>Sub Total</i>	2.614.605	2.326.475	1.116.246	2.280.831	758.212	1.669.740	10.766.109
Crédito Rural							
20846035102810001	1.191.214	1.268.023	1.446.752	1.593.780	2.794.140	1.782.500	10.076.410
20846035202940001	253.881	267.883	304.655	379.880	112.758	204.225	1.523.282
20846035203010001	50.160	118.124	267.146	253.171	384.860	389.166	1.462.627
20846035203730001	0	0	0	0	46.851	42.485	89.336
20846035206110001	0	35.692	92.150	159.007	143.510	300.874	731.234
20846035207010001	500.599	407.014	372.291	125.920	21.155	105.332	1.532.310
20846036202970001	21.858	0	2.231	8.783	1.199	3.059	37.130
20846036602660001	9.335	0	0	0	0	0	9.335
20846090903060001	0	0	0	16.201	0	0	16.201
20846090906110001	61.524	96.773	228.467	34.715	0	836	422.316
208465005005C0002	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sub Total</i>	2.088.572	2.193.510	2.713.691	2.571.458	3.504.472	2.828.477	15.900.180
Total	4.703.177	4.519.985	3.829.937	4.852.289	4.262.684	4.498.217	26.666.288

Fonte: MIF/STN

* Valores Corrigidos pelo IGP-DI

Tabela 6 – Despesas da União com Renegociações

Corresponde a Principal + Juros

Mil R\$ Correntes		Mil R\$ Deflacionados
Pagamentos	Deflator	Preços de 2005 (*)
1.493.299,49	2,254	3.366.444,21
1.296.780,45	2,025	2.626.156,79
2.064.776,02	1,780	3.675.298,99
1.727.937,82	1,613	2.786.968,19
1.553.261,58	1,421	2.207.169,18
2.814.690,27	1,157	3.257.109,68
1.194.542,71	1,058	1.263.510,03
3.386.505,43	1,000	3.386.505,43
Fora do STN		22.569.162,50

* Deflacionados pelo IGP-DI da FGV

Estes são os valores pagos pelo Tesouro Nacional

Novos instrumentos criados pelo Governo Federal a partir de 1996, como o PEP-Prêmio para Escoamento de Produto, o Prêmio de Escoamento da Borracha, e o Sistema de Opções, têm seus dispêndios reunidos em Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização (STN, 2003, p. 18). Estes instrumentos atuam de forma complementar aos mecanismos tradicionais, especialmente as Aquisições do Governo Federal. Como esses novos mecanismos funcionam combinando a participação de agentes privados e públicos na comercialização, tem havido uma redução considerável de custos com a condução da política de preços mínimos, como mostram os trabalhos da STN (1997), e outros estudos que tem avaliado os resultados dos novos e velhos instrumentos, como os trabalhos de Rezende (2000), Villa Verde (2001), Conceição (2003).

Devido a natureza regulatória dos gastos em comercialização, determinada pela sazonalidade dos produtos agropecuários, e pela variação de estoques, existe como conseqüência, maior variabilidade dos gastos com comercialização. Isso pode ser observado na Tabela 5. Os anos de 2000, 2001 e 2003, se destacam como os de maior intervenção governamental, expressa em gastos com a política de preços mínimos. Nesses anos houve, em geral, elevados volumes de aquisições ou de financiamentos e equalizações de preços. Nos últimos três anos, como foi mencionado acima, destaca-se o ano de 2005 onde o governo fez grandes aquisições, especialmente de milho e trigo, com o objetivo de evitar quedas mais drásticas nos preços desses produtos.

Na parte inferior da Tabela 5, são apresentados os gastos públicos nos últimos seis anos com a política de crédito rural. Essa tabela representa a parte dos gastos com crédito rural referente a financiamentos e equalizações que são contabilizados na função agricultura. Há, ainda gastos do governo com as renegociações, que por serem contabilizados em outra função, merecerão uma análise separada feita logo em seguida. As operações de crédito rural referentes a agricultura familiar e a outros programas, são dentro da Secretaria do Tesouro Nacional, acompanhadas e registradas no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito. Conceitua-se como Operações Oficiais de Crédito, aquelas operações destinadas ao financiamento de ações que, por serem de interesse público, contam com a participação de recursos do Tesouro Nacional, tendo como característica o fato de adotar encargos financeiros diferenciados daqueles praticados pelo mercado, envolvendo subvenção econômica direta ou indireta (STN, 2005).

Até 1987 esses financiamentos eram conduzidos pelo Banco do Brasil e pelo Banco Central. A partir de 1988, passaram a ser administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, por força dos Decretos Nº. 94 442 e Nº. 94 444 de 12 de junho de 1987 (Ver STN, 1995).

Como se sabe, nos últimos anos mudou substancialmente a forma de atuação do governo na política de crédito rural. Até 1994, consideráveis volumes de recursos oficiais foram alocados para o financiamento direto de operações de custeio agropecuário. No entanto, a partir de 1995, sua participação tem se restringido a utilização de outras fontes de recursos como a Poupança Rural, Exigibilidades, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, mediante o mecanismo de equalização de encargos financeiros (equalização de taxas) de que trata a Lei Nº. 8 427 de 27 de maio de 1992. Equalização de taxas é uma subvenção econômica cuja finalidade é cobrir a diferença entre o custo de captação de recursos das instituições financeiras, acrescido dos custos administrativos e tributários em que incorrem, e a taxa paga pelo tomador final do crédito (STN, 2005).

O volume de recursos dispendidos pelo governo em crédito rural nas ações indicadas na Tabela 5, no período de 2000 a 2005, totalizou R\$ 15,90 bilhões de reais, a preços de 2005. Como se nota, R\$ 10,08 bilhões desse montante correspondem a dispêndios com o PRONAF (Decreto nº. 1946 de 28/01/1996), e se destinaram a concessão de empréstimos e equalização de taxas de juros. Nos últimos três anos, predominaram as despesas com a Concessão de Empréstimos em relação às despesas com Equalizações, embora tenha havido entre 2003 e 2005, um aumento das despesas com equalizações. Mas, na média dos últimos três anos, a despesa do governo com a Concessão de Empréstimos, foi o dobro da realizada com Equalização de taxas de juros.

Além das despesas com o PRONAF, outras merecem ser destacadas na Tabela 5. Uma delas é a tendência decrescente dos dispêndios com Financiamento e Equalização dos Juros nas Operações de Custeio Agropecuário. A finalidade desta ação é prestar apoio financeiro ao produtor rural de modo a assegurar os recursos necessários para atender as despesas de custeio agrícola e pecuário. Atualmente, atende exclusivamente despesas correntes com equalização de taxas, mas originalmente concedia, também, aporte de recursos para o financiamento do custeio agropecuário (Ver STN, 2004).

A redução dos recursos com equalização pode ser um fator que está levando a uma redução do volume de recurso desembolsados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural a produtores e Cooperativas. Entre 1999 e 2003, o volume de recursos do crédito rural cresceu significativamente em valores reais. Mas nos anos de 2004 e 2005, os recursos do crédito rural ficaram quase estagnados. Isso pode ser um efeito da redução de recursos para equalização, pois este mecanismo atua como mobilizador de recursos financeiros do sistema bancário para o crédito rural.

Outras despesas que têm se elevado de maneira considerável no período analisado, são as referentes aos financiamentos e Equalizações de taxas de juros nas Operações de Investimento Rural e Agroindustrial. Tratam-se de despesas referentes ao pagamento de equalização de taxas de juros e outros encargos em operações de investimentos realizados com recursos equalizáveis no âmbito da agricultura empresarial. Encontram-se registradas nessa despesa, os programas operacionalizados pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social, e o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, operado pelo Banco do Brasil (Ver STN, 2005). Nesta ação, os dispêndios aumentaram mais de sete vezes entre 2000 e 2005. Isto se deve essencialmente, à criação do MODERFROTA – Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras, e o apoio a outros programas de investimento relacionados ao Leite, Conservação de Recursos Naturais, Florestas, Cooperativismo, Fruticultura e Agronegócio.

Outro destaque da Tabela 5, refere-se a Equalização de Juros Decorrentes do Alongamento de Dívidas do Crédito Rural – PESA (Lei Nº. 9 866 / 99). Consiste no alongamento de dívidas originárias do crédito rural para as dívidas superiores a R\$ 200 mil por mutuário. O programa destina-se ao ressarcimento as instituições financeiras que concederam desconto de até dois pontos percentuais na taxa de juros aos produtores rurais que tiveram dívidas alongadas com base na Resolução Nº. 2.471, de 26/02/98 (Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA), desde que as parcelas de juros tenham sido pagas até os seus vencimentos (Ver, STN, 2001). A despesa com o PESA tem aumentado na maior parte do período analisado, tendo atingido o valor de R\$ 300,87 milhões em 2005, e um total de R\$ 731,23 milhões de 2000 a 2005.

O programa de Revitalização de Cooperativas - RECOOP, apesar de ter sido bastante expressivo quanto as despesas públicas realizadas em 2000, apresentou valores menores em 2005, embora ainda bastante elevados. Esse programa foi lançado pelo governo federal em 1998, e atualmente é regido pela Medida Provisória n. 2168-40, de 24/08/2001. Sua finalidade é reestruturar e capitalizar cooperativas de produção agropecuária. Há outro programa referenciado na Tabela 5, o PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agrícola, que por ser um programa de seguro, contrariamente ao que se esperava, apresentou despesas quase iguais a zero em 2004 e 2005, apesar desses anos terem sido de grandes perdas de safra por problemas climáticos ocorridos especialmente na região Sul do país.

As despesas conjuntas de Comercialização e de Crédito Rural totalizaram R\$ 26,67 bilhões entre 2000 e 2005, sendo que deste total, R\$ 10,77 bilhões se referem a Comercialização e R\$ 15,90 bilhões ao Crédito Rural.

Embora não façam parte dos gastos na função Agricultura, por serem suas despesas lançadas em outra função, chamada Encargos Especiais (28), apresentam-se os dispêndios para o Tesouro Nacional decorrentes de vários Programas e Fundos, e que constituem a Dívida Agrícola. São incluídas nas despesas referentes a essa parte, os seguintes programas e fundos:

As despesas apresentadas na Tabela 6, referentes à renegociação de Dívidas dos Agricultores, envolvem os gastos do Tesouro Nacional com esses 11 programas e fundos. Os custos para a União decorrem dos encargos assumidos no ato de uma renegociação, nas prorrogações dos prazos e pelas mudanças realizadas nos encargos assumidos pela União ao longo dos contratos. Na relação de programas e fundos, os maiores custos para o governo federal são decorrentes da Securitização (Lei 9 138 de 29/11/1995). Os gastos adicionais nesse caso, foram decorrentes da Renegociação das Dívidas, do Bônus de Adimplência, instituído pela Lei n. 9.866/1999), e do Alongamento das Dívidas (Lei n. 10 437/2002). Entretanto, não se tem neste trabalho quanto se refere especificamente à despesa com a Securitização. Uma parte do gasto com a Securitização está registrada na Função Agricultura e se refere ao Bônus de Adimplência, que registrou um valor de R\$ 42,48 milhões em 2005, como se observa na Tabela 5, onde a ação é Equalização de Juros e Bônus de Adimplência. Entretanto o valor mais expressivo está computado com o restante dos programas e fundos. Na Tabela 6, os anos de 1998, 2003 e 2005, são os que registram os maiores gastos do governo federal com as renegociações, atingindo o valor de R\$ 10,43 bilhões. Em 2005, o gasto foi o maior do período, de R\$ 3,39 bilhões. Como se percebe, os primeiros pagamentos que o Governo fez como parte de seus compromissos com a Dívida Agrícola, iniciaram em 1998, e nestes oito anos o gasto do governo totalizou R\$ 22,57 bilhões.

As informações das Tabelas 5 e 6, podem ser tomadas como indicadores da subvenção econômica à Agricultura, pois registram as ações onde o Governo Federal atua nas políticas de Preços Mínimos e de crédito Rural, realizando equalizações de preços e de taxas de juros. Com exceção do primeiro item de despesas da Tabela 5, Formação de Estoques Públicos, pois nesta operação não está caracterizada uma subvenção econômica, todas as demais ações relacionadas, podem ser tomadas como partes da subvenção econômica à agricultura. As mudanças e aperfeiçoamentos na legislação das contas públicas realizadas nos últimos anos (Saito, 2003), permitiram maior transparência dos gastos o que torna menos problemática a separação das subvenções econômicas das demais despesas.

Calculando a partir das Tabelas 5 e 6 as Subvenções Econômicas concedidas através da Comercialização, Crédito Rural e Renegociações, obtém-se para 2005, uma estimativa de R\$ 6,75 bilhões. Tomando-se os seis anos, o ano de 1998 aparece como o que apresentou a maior despesa com Subvenções Econômicas, R\$ 7,31 bilhões. Os gastos com Crédito Rural e Renegociações representam a parte mais expressiva das subvenções concedidas. A OECD (2005, p.152) apresentou em seu relatório sobre o Brasil as estimativas de subvenção aos produtores rurais. A tendência das estimativas é a mesma da obtida neste trabalho. Os números também são parecidos.

5.2. Gastos em Pesquisa e Desenvolvimento

Nesta parte procura-se apresentar e realizar comparações dos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento, já que esta atividade é decisiva para o crescimento econômico em qualquer país. Para esta discussão serão apresentados os gastos da EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa

Agropecuária, pois esta é a principal instituição de pesquisa agropecuária do país. Mas, além da EMBRAPA, há outras importantes instituições estaduais de pesquisa no país, além das pesquisas feitas nas universidades (Ver Alston, 2001). Como uma parte dos recursos da EMBRAPA para a pesquisa é proveniente das captações externas e de convênios, os recursos dispendidos em P&D são maiores que os informados pelo Balanço Geral da União, pois este apenas registra as informações de despesa que tem o Tesouro como fonte de recursos. Mas esta seção apresentará adiante os montantes de dispêndios da União para que comparações entre fontes possam ser realizadas.

A Tabela 7, mostra desde o ano de fundação da EMBRAPA, os recursos dispendidos com pessoal e outros custeios, que compõem as despesas correntes, e as despesas de capital. Devido as características de uma instituição de pesquisa, onde seu principal patrimônio são os recursos humanos, percebe-se que os gastos com pessoal são predominantes no total de dispêndios realizados ao longo do tempo. Em 2005, os dispêndios com pessoal representaram 70,0% do total, outros custeios 21,5% e o restante dos dispêndios em capital.

Tabela 7 – Pesquisa da Embrapa - Recursos aplicados por rubrica de despesa - 1974 a 2005
em Reais de 2005*

Anos	Pessoal	O. Custeios	Capital	Total
1974	-	108.712	-	108.712
1975	106.846	160.594	-	267.440
1976	244.071	198.445	32.857	475.373
1977	343.995	203.947	41.157	589.099
1978	434.036	174.386	66.049	674.471
1979	513.908	342.401	95.684	951.992
1980	516.820	231.772	194.674	943.266
1981	488.112	308.466	156.264	952.841
1982	620.969	353.098	287.663	1.261.730
1983	539.542	243.695	108.571	891.808
1984	403.123	333.099	82.817	819.038
1985	569.306	351.430	97.887	1.018.623
1986	546.191	371.402	114.104	1.031.697
1987	634.374	259.561	194.895	1.088.830
1988	509.693	257.478	182.181	949.352
1989	717.134	148.090	67.847	933.071
1990	808.064	213.343	37.100	1.058.507
1991	913.473	296.246	30.202	1.239.921
1992	752.549	138.595	33.435	924.580
1993	828.353	176.388	74.052	1.078.793
1994	707.335	219.613	98.979	1.025.927
1995	746.142	215.134	186.135	1.147.410
1996	1.030.130	252.734	149.642	1.432.507
1997	839.817	312.223	106.232	1.258.272
1998	829.704	327.312	57.128	1.214.144
1999	756.986	307.840	57.521	1.122.348
2000	753.497	260.931	69.416	1.083.844
2001	724.347	276.085	86.686	1.087.118
2002	698.993	213.731	86.082	998.806
2003	653.328	170.367	79.015	902.711
2004	684.536	199.580	85.997	970.114
2005	669.789	205.685	80.080	955.554

Fonte: Embrapa/DAF.; Colaboração: Embrapa/SEA

* Valores corrigidos pela média anual do IGP-DI da FGV. (março/2006)

A importância da pesquisa para o desenvolvimento da agropecuária é um fato comprovado por trabalhos de pesquisa, além dos retornos que a pesquisa proporciona (Ver Crestana, 2006). Com relação aos efeitos da pesquisa, o trabalho de Bonelli (2002) mostra que o desenvolvimento obtido por vários

municípios brasileiros, alguns situados em novas áreas de expansão agropecuária, foi resultado das pesquisas com novas cultivares e novos produtos da criação pecuária. Barros e Rizzieri (2001) mostram os benefícios proporcionados pela pesquisa a medida em que durante um longo período, os preços reais de alimentos foram decrescentes, beneficiando os consumidores. O trabalho de Gasques, Bacchi e Bastos (2004) mostrou, também os benefícios da pesquisa ao constatar que a elevação de 1,0% dos gastos em pesquisa tem impacto imediato da ordem de 0,17% na Produtividade Total dos Fatores - PTF.

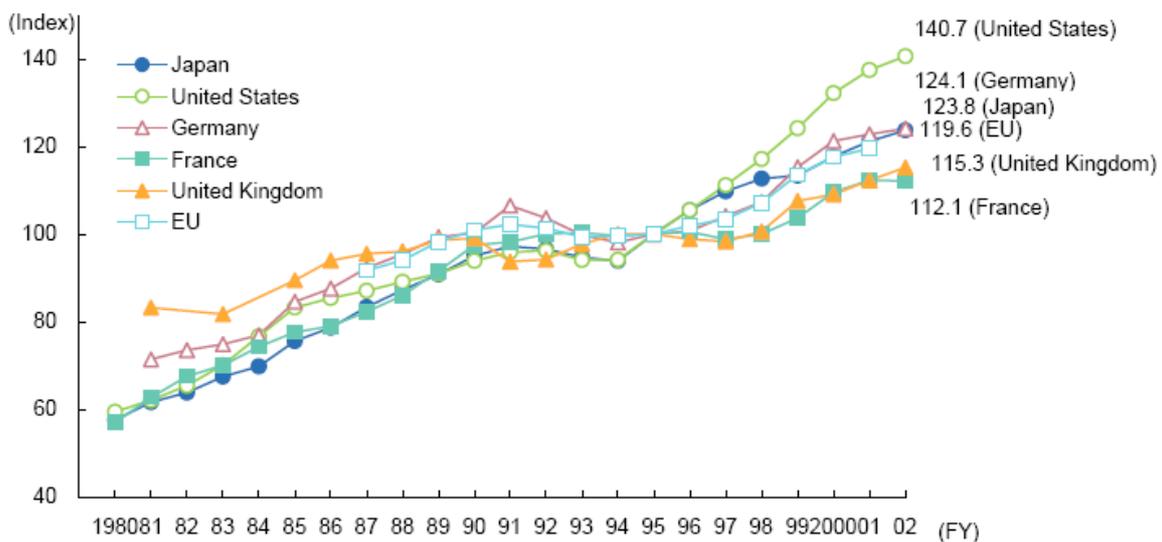
Os gastos da Embrapa em P&D apresentados na Tabela 7, mostram-se decrescentes em valores reais nos últimos treze anos.

No período 2003 a 2005 apresentaram uma tendência de elevação, passando de R\$ 902,7 milhões para R\$ 955,6 milhões. Um acréscimo real de 5,9%. Mas esses três últimos anos comparados à média de 1999 a 2001, mostra uma queda no volume de dispêndios da EMBRAPA de 14,0%. Os gastos com pessoal foram reduzidos de 7,8% e o de Outras Despesas Correntes, de 23,3%. Quando se tomam, separadamente, os gastos que tem como fonte o Tesouro Nacional, também, têm havido cortes dos recursos alocados pela União no Orçamento da EMBRAPA, como pode ser visto abaixo:

Segundo a FAPESP- Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo, localizam-se no Estado de São Paulo, instituições públicas de P&D bastante conhecidas pelo alcance e pela qualidade de sua produção. Essas instituições, em parceria com a EMBRAPA, vêm ao longo de sua história, realizando pesquisas cujos resultados tem sido da maior importância para a sociedade brasileira. Em 1998, os organismos federais responderam por cerca de 74,0% dos recursos investidos por essas instituições no Estado. Nos anos seguintes essa participação vem declinando, até atingir 69,0% em 2002. Considerando os dispêndios das instituições típicas de P&D estaduais e federais no Estado de São Paulo, nota-se que houve uma redução dos dispêndios a partir de 2000 (FAPESP, 2005).

Enquanto no Brasil tem havido reduções dos dispêndios com P&D, os países para os quais se teve acesso as informações, têm aumentado os dispêndios em pesquisa como proporção do PIB- Produto Interno Bruto. No Brasil, a relação entre gastos em P&D, e PIB é de 1,0%. Numa relação de países pesquisados essa proporção está em geral acima de 2,0% (Ver Figura).

Growth of R&D expenditures (in real terms) in selected countries, with FY1995 as 100



Notes: 1. For comparison, statistics for all countries include research in social sciences and humanities.

2. Japan added industries as new survey targets in FY1996 and FY2001.

3. U.S. figures are for calendar years, and figure for 2001 is provisional.

4. French figure for FY2002 is provisional.

5. EU figures are Eurostat estimates.

Source: Japan — Statistics Bureau. "Report on the Survey of Research and Development" United States — National Science Foundation. "National Patterns of R&D Resources" Germany — Federal Ministry of Education and Research. "Bundesbericht Forschung" France — "Project de Loi de Finance: Rapport annexe sur l'Etat de la Recherche et du Developpement Tec-nologique" United Kingdom — Office for National Statistics. "Gross Domestic Expenditure on Research and Development" Data before 1983 — OECD. "Main Science and Technology Indicators" EU — Eurostat. "Research and development : annual statistics," "Statistics on S&T 2003 edition" OECD. "Main Science and Technology Indicators" in: R&D Expenditures

Como foi mostrado anteriormente, há uma relação direta entre desenvolvimento e pesquisa e também entre pesquisa e produtividade. Isso significa que os problemas que se poderá ter a médio e longo prazo são enormes, e a atividade de pesquisa jamais poderá ser colocada no plano de prioridade que tem sido colocada no Brasil.

6. Resultados e Conclusões

Este trabalho fez uma retrospectiva dos gastos públicos em agricultura e organização agrária e procurou indicar prioridades nessas duas áreas de atuação, tomando-se como período de análise 1980 a 2005. Nos últimos três anos, a proporção dos gastos federais em agricultura e organização agrária em relação ao Gasto Da União se elevou de 1,57 % para 1,99 %. Em valores absolutos os dispêndios nessas duas funções passaram de R\$ 9.777 milhões em 2003 para R\$ 12.065 milhões em 2005. As informações consolidadas, mostram que a União responde por 75% das despesas em agricultura e organização agrária, os Estados por 19,0 % e os Municípios por 6,0 %.

Dos instrumentos tradicionais da Política de Garantia de Preços Mínimos, as Aquisições do Governo federal – AGF, mantém sua importância no tempo, enquanto os Empréstimos do Governo Federal - EGF têm perdido espaço para outros mecanismos de condução da Política de Garantia de Preços Mínimos. Novos instrumentos criados pelo Governo Federal a partir de 1996, atuam de forma complementar a esses mecanismos, e tem havido redução considerável de custos com a condução da política de preços mínimos. No período recente, os anos de 2000 a 2003, se destacam como os de maior intervenção governamental, expressa em termos de gastos com a política de preços mínimos. Nesses anos houve elevados volumes de aquisições ou de financiamentos e equalizações de preços. Destaca-se entre esses anos, o de 2005, onde o governo fez grandes aquisições, especialmente de milho e trigo, com o objetivo de evitar quedas mais drásticas nos preços desses produtos.

Há grande concentração dos gastos públicos em poucas subfunções e em reduzido número de programas. Em 2005, quatro programas concentraram 88,0% dos dispêndios em agricultura e 90,0% em organização agrária. Observa-se um conjunto expressivo de programas cujos montantes de recursos são inexpressivos, como aqueles relacionados a produtividade, sustentabilidade, treinamento, pesquisa e outros.

A orientação do gasto público para um conjunto bem definido de programas como vem ocorrendo, tem seu lado positivo no sentido de evitar flutuações nos gastos, e deste modo garantir continuidade dos recursos ao longo do tempo. Outro ponto importante, se refere a que a política pública definiu uma prioridade para o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que tem público definido e toda sua regulamentação e critérios de ingresso. O problema maior que se percebe ao examinar o conteúdo de cada programa, e também o conjunto majoritário de programas não prioritários segundo o direcionamento do gasto, é que em ambas as funções, agricultura e organização agrária os recursos estão essencialmente direcionados para o curto prazo.

O volume de recursos dispendidos pelo governo em crédito rural no período de 2000 a 2005, totalizou R\$ 15,0 bilhões. Desse montante, R\$ 10,08 bilhões correspondem a dispêndios com o Pronaf e se destinaram a concessão de empréstimos e à equalização de taxas de juros.

Tem havido um decréscimo dos dispêndios com Financiamento e Equalização das taxas de juros nas Operações de Custeio Agropecuário. Essa redução de recursos pode ser um fator que está levando a redução do volume de recursos desembolsados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural a produtores e Cooperativas.

Estimativas ainda preliminares sobre os gastos da União com renegociações de dívidas dos agricultores mostram valores elevados em relação a compromissos assumidos. Os custos para a União decorrem dos encargos assumidos no ato de uma renegociação, nas prorrogações dos prazos e pelas mudanças realizadas nos encargos assumidos pela União ao longo dos contratos. No período 1998 a 2005, as despesas da União, somaram R\$ 22,60 bilhões.

Estimativas ainda preliminares sobre os gastos da União com renegociações de dívidas dos agricultores mostram valores elevados em relação a compromissos assumidos. Os custos para a União decorrem dos encargos assumidos no ato de uma renegociação, nas prorrogações dos prazos e pelas

mudanças realizadas nos encargos assumidos pela União ao longo dos contratos. Nos quatro anos para os quais se registram informações sobre as renegociações, as despesas da União, somam R\$ 9,0 bilhões.

Este trabalho fez uma retrospectiva dos gastos públicos em agricultura e organização agrária e procurou indicar prioridades nessas duas áreas de atuação, tomando-se como período de análise 1980 a 2005.

Nos últimos três anos, a proporção dos gastos federais em agricultura e organização agrária em relação ao Gasto da União se elevou de 1,57 % para 1,99 %. Em valores absolutos os dispêndios nessas duas funções passaram de R\$ 9.777 milhões em 2003 para R\$ 12.065 milhões em 2005. As informações consolidadas, mostram que a União responde por 75% das despesas em agricultura e organização agrária, os Estados por 19,0 % e os Municípios por 6,0 %.

A classificação das despesas por categoria econômica mostra que em 2005, as despesas correntes representavam 55, 0% das despesas totais em agricultura e 24,4% em organização agrária. A análise das informações sobre despesas correntes e de capital permite concluir que os gastos em organização agrária têm se voltado mais para garantir o crescimento a longo prazo, enquanto na função agricultura os gastos públicos se voltam principalmente para assegurar o crescimento a curto prazo.

Mudanças importantes ocorreram na forma de financiar o gasto público. Enquanto em 1999, 26,6% dos recursos para financiar a agricultura eram originários do lançamento de Títulos de Responsabilidade do tesouro Nacional, cuja remuneração era a do mercado, em 2005 essa fonte nem sequer foi utilizada, levando, desse modo, a uma expressiva economia de recursos.

O Ministério da Agricultura tem assumido importância crescente em termos de recursos nos anos de 2003 a 2005. Mas os gastos na função agricultura tem permanecido relativamente estagnados no período 2000 a 2005, enquanto os gastos em organização agrária aumentaram quase duas vezes em valores reais entre esses anos.

Dos instrumentos tradicionais da Política de Garantia de Preços Mínimos, as Aquisições do Governo federal – AGF, mantém sua importância no tempo, enquanto os Empréstimos do Governo Federal - EGF têm perdido espaço para outros mecanismos de condução da Política de Garantia de Preços Mínimos. Novos instrumentos criados pelo Governo Federal a partir de 1996, atuam de forma complementar a esses mecanismos, e tem havido redução considerável de custos com a condução da política de preços mínimos. No período recente, os anos de 2000 a 2003, se destacam como os de maior intervenção governamental, expressa em termos de gastos com a política de preços mínimos. Nesses anos houve elevados volumes de aquisições ou de financiamentos e equalizações de preços. Destaca-se entre esses anos, o de 2005, onde o governo fez grandes aquisições, especialmente de milho e trigo, com o objetivo de evitar quedas mais drásticas nos preços desses produtos.

Há grande concentração dos gastos públicos em poucas subfunções e em reduzido número de programas. Em 2005, quatro programas concentraram 88,0% dos dispêndios em agricultura e 90,0% em organização agrária. Observa-se um conjunto expressivo de programas cujos montantes de recursos são inexpressivos, como aqueles relacionados a produtividade, sustentabilidade, treinamento, pesquisa e outros.

A orientação do gasto público para um conjunto bem definido de programas como vem ocorrendo, tem seu lado positivo no sentido de evitar flutuações nos gastos, e deste modo garantir continuidade dos recursos ao longo do tempo. Outro ponto importante, se refere a que a política pública definiu uma prioridade para o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que tem público definido e toda sua regulamentação e critérios de ingresso. O problema maior que se percebe ao examinar o conteúdo de cada programa, e também o conjunto majoritário de programas não prioritários segundo o direcionamento do gasto, é que em ambas as funções, agricultura e organização agrária os recursos estão essencialmente direcionados para o curto prazo.

O volume de recursos dispendidos pelo governo em crédito rural no período de 2000 a 2005, totalizou R\$ 15,0 bilhões. Desse montante, R\$ 10,08 bilhões correspondem a dispêndios com o Pronaf e se destinaram a concessão de empréstimos e à equalização de taxas de juros.

Tem havido um decréscimo dos dispêndios com Financiamento e Equalização das taxas de juros nas Operações de Custeio Agropecuário. Essa redução de recursos pode ser um fator que está levando a

redução do volume de recursos desembolsados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural a produtores e Cooperativas.

Estimativas ainda preliminares sobre os gastos da União com renegociações de dívidas dos agricultores mostram valores elevados em relação a compromissos assumidos. Os custos para a União decorrem dos encargos assumidos no ato de uma renegociação, nas prorrogações dos prazos e pelas mudanças realizadas nos encargos assumidos pela União ao longo dos contratos. No período 1998 a 2005, as despesas da União, somaram R\$ 22,60 bilhões.

Enquanto no Brasil tem havido reduções dos dispêndios com P&D, os países para os quais se teve acesso às informações, têm aumentado os dispêndios em pesquisa como proporção do PIB. Os anos de 2003 a 2005, mostram uma queda real da ordem de 14,0% dos recursos da Embrapa. Os gastos com pessoal foram reduzidos em 7,8 % e o de Outras despesas Correntes, de 23,3%.

Cálculos das Subvenções Econômicas concedidas através da Comercialização, Crédito Rural e Renegociações, indicam uma estimativa de R\$ 6,75 bilhões em 2005. Tomando-se os anos de 2000 a 2005, o ano de 2003 aparece como sendo o que apresentou a maior despesa com Subvenções econômicas, R\$ 7, 32 bilhões. Os gastos com Crédito Rural e Renegociações de dívidas representam a parte mais expressiva das subvenções concedidas.

Enquanto no Brasil tem havido reduções dos dispêndios com P&D, os países para os quais se teve acesso às informações, têm aumentado os dispêndios em pesquisa como proporção do PIB. Os anos de 2003 a 2005, mostram uma queda real da ordem de 14,0% dos recursos da Embrapa. Os gastos com pessoal foram reduzidos em 7,8 % e o de Outras despesas Correntes, de 23,3%.

7. Referência Bibliográfica

ALSTON, J. M. et alii. The Value of Embrapa Varietal Improvement Research. A report prepared for Embrapa by The International Food Policy Research Institute (IFPRI), in collabotation with the University of California , Davis, may 2001.

BARROS, J.R.M. e RIZZIERI, J. Efeitos da Pesquisa Agrícola sobre o Consumidor, Embrapa, maio de 2001.

BONELLI, R. Impactos Econômicos e Sociais de Longo Prazo da Expansão da Agropecuária no Brasil: revolução invisível e inclusão social. In EMBRAPA, Anais Seminário sobre os Impactos da Mudança Tecnológica do setor Agropecuário na Economia Brasileira. Brasília, documentos, n.5, 2002.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Política de Preços Mínimos na Década de 1990 e a Questão do Abastecimento . Anais do XVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Juiz de Fora, 27 a 30 de Julho de 2003..

CRESTANA, S. Agricultura com Tecnologia. Agroanalysis, v. 26, n. 4, Abril de 2006.

CONAB- Companhia Nacional de Abastecimento, Indicadores Agropecuários, 2006, acesso dia 12/05/2006.

FAO – estudio regional “ Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural : Tendências y Desafios em América Latina. www.rlc.fao.org. Acesso em 17/10/2002.

FAO – Base de datos sobre Gasto Publico em los Campos Latinoamericanos. www.rlc.fao.org. Acesso em 22/03/2005

FAO- Conferencia Electronica Gasto Publico Rural, Febrero, 2006.www.fao.org. Acesso em Fevereiro de 2006.

FAPESP- Indicadores Fapesp . Indicadores de Ciência e Tecnologia e Inovação em São Paulo, 2004. Fapesp, São Paulo, 2005, 35p.

- GASQUES, J.G. Gastos Públicos na Agricultura. In: Gasques, J.G. e Conceição, J.C.P.R. (Org.) Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. IPEA, Brasília, 2001, p.157 a 190
- GASQUES, J. G. e VILLA VERDE, C. M. Gastos Públicos na Agricultura, Evolução e Mudanças. Ipea, Brasília, Texto para Discussão n. 948, 2003, 31 p.
- GASQUES, J. G. Gastos Públicos para o Desenvolvimento Agrícola e de Áreas Rurais, FAO, Chile, julho de 2001, 80 p.
- GASQUES, J.G. Gasto Público para o Desenvolvimento Agrícola e Rural. O Caso do Brasil, Informe Final, FAO, Santiago, Chile, 2004. 78 p.
- GASQUES, J.G.; BASTOS, E.T.; BACCHI, M. P. R.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. Condicionantes da Produtividade da Agropecuária Brasileira. Ipea, Texto para Discussão, n.1017, Brasília, abril de 2004, 29p.
- GORDILLO DE ANDA, G. Um Novo Contrato de Cidadania. In: Takagi, M.; Graziano da Silva, J.; Belik, W. (Org.) Combate à Fome e à Pobreza Rural. Instituto de Cidadania, 2002, p.15-31.
- OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. OECD Review of Agricultural Policies- Brazil. Paris, 2005, 226 p.
- REZENDE, G. C. Política de Preços Mínimos na Década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. Texto para Discussão nº 740, IPEA. Rio de Janeiro, julho de 2000.
- SAITO, H.T. A Transparência das Contas Públicas após a Promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000) Monografia apresentada no Curso de M B A em Planejamento , Orçamento e Gestão Pública, como requisito para obtenção do grau de Pós-Graduação, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003, 96 p.
- SOF - Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento-MTO-02. Proposta Orçamentária da União – Instruções para a elaboração dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social, 2002. Brasília, 2001, 252p.
- SOF - Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento-MTO-02. MTO-02, Brasília, 2005, p. 17 a 19.
- STATISTICS - Research and Development . International Compararisionof R & D Expenditures. www.japan.org. Acesso em 15/05/2006
- STN - Secretaria do tesouro Nacional. Relatório de Atividades, Brasília 1995.
- STN - Secretaria do tesouro Nacional. Relatório de Atividades, Brasília 1997
- STN - Secretaria do tesouro Nacional. Relatório de Atividades, Brasília 2001.
- STN - Secretaria do tesouro Nacional. Relatório de Atividades, Brasília 2005.
- VILLA VERDE, C.M. Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos. In. Gasques, J. G. e Conceição, J. C.P.R. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. IPEA, Brasília, 2001, 316 a 336