

POLÍTICA AGRÍCOLA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DA AGRICULTURA

Guilherme C. Delgado^{*}

RESUMO

Este trabalho pretende identificar critérios para determinação da política agrícola brasileira, a partir da definição das prioridades efetivas de gasto público.

Mais que a um roteiro para classificação e quantificação de recursos orçamentários, a pesquisa empírica leva-nos a novos problemas sobre o estado atual das finanças públicas. Penetra-se por aí nas questões institucionais de fundo, sobre organização e controle dos orçamentos públicos, revelando-nos descaminhos típicos de sistema com alto índice de entropia.

Essa situação afeta de maneira desigual a alocação de recursos públicos em agricultura, favorecendo a grupos de pressão organizados e demandas conjunturais em detrimento dos investimentos em infra-estrutura produtiva e serviços públicos.

Por um lado, a fixação da despesa em agricultura, subordinada a determinações casuísticas de "lobbies", carente de uma programação orçamentária "ex-ante", associada a estratégia governamental de planejamento, é susceptível ao descontrole e ao desperdício. Por outro lado, o financiamento desses gastos, abrigando toda sorte de subsídios, envolve pressão deficitária sobre as finanças públicas de caráter tanto conjuntural quanto estrutural. No

^{*}/ Doutor em Economia - Economista do IPLAN/IPEA - Brasília, DF.

primeiro caso, temos a situação de "deficit" de caixa das contas agrícolas subsidiadas (Trigo, AGFs, PROAGRO, PROASAL - Estoques Reguladores, Consumo do Álcool, etc.). Na medida em que estes "deficits" crescem por conta do próprio desequilíbrio dos investimentos públicos em agricultura, cria-se um foco estrutural sobre o "deficit" público e uma lógica perversa para sua equação: emissão da dívida nova (moeda e títulos) e contenção de investimentos em infraestrutura agrícola.

AGRICULTURAL POLICY AND PUBLIC FINANCING OF THE AGRICULTURAL SECTOR

ABSTRACT

This study tries to identify criterions en order to define a brazilian agricultural policy from the point of view of the public expenditure priorities.

More than a simple schedule for classifying and quantifying budget resources, the empiric research calls our attention to new problems regarding the present situation of the public finances. It also permits an analysis of institutional matters, such as organization and control of public budgets, and shows misguidances which are typical of a system with high levels of entropy.

Such a situation affects in an uneven way a rational allocation of public funds in the agricultural sector, favouring well organized lobbies and occasional demands, in spite of investments in public services and productive infrastructure.

On onehand, any expenditure taking place in the agricultural sector and submitted to the casuistic determination of lobbies, in absence of a budget programing associated to a planning government strategy, is subjected to lack of control and waste of resources.

On the other hand, the financing of these expenditures, which also involves all sorts of subsidies, leads to deficitary pressures on public finances, either circumstantially or structurally. In the first case, we have a typical cash deficit situation with regard to subsidized agricultural accounts (Wheat, AGFs, PROAGRO, PROASAL, Buffer Stocks, Alcohol Consumption, etc). In the second case, with the increase of these debts, as a consequence of structural desadjustments of public investments in agriculture, we have a refeeding process of the public deficit. The solution of this impasse has included, in the last five years, the perverse mechanism of alternating the issuing of new debt (money and bonds) with the avoidance of new investments in the agricultural infrastructure.

POLÍTICA AGRÍCOLA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DA AGRICULTURA*/

Uma das questões que mais tem desafiado a compreensão pública sobre os problemas atuais da agricultura brasileira é a idéia de política agrícola. Seja negando sua existência orgânica, seja criticando suas manifestações aparentes, os interlocutores do debate - empresários, burocratas, imprensa, políticos, intelectuais etc., acabam por confirmar a relevância do tema. Contudo, pouco se avança na compreensão de como, para quem e sob que regras se faz política agrícola, principalmente em sua versão mais restrita de política econômica, que geralmente é aquela que está implícita na maioria das cobranças e manifestações dos diversos segmentos rurais.

Para avançar analiticamente neste campo polêmico há que definir, em primeiro lugar, critérios objetivos de identificação. A partir daí pretendo realizar análise de consistência da política efetivamente adotada e de suas implicações econômicas.

A intenção é avançar o debate da questão a partir de um critério específico de delimitação da política econômica para a agricultura: confrontar a estrutura do gasto público em agricultura, com os meios de financiamento do setor público. Pretendo ainda identificar prioridades, diretrizes e direção da política pública, relativa ao chamado setor rural, a partir da constatação e resposta a essas questões: quanto gasta e como gasta o setor público federal em agricultura e como financia seu dispêndios nos orçamentos federais.

*/ Trabalho preparado para apresentação no Grupo de Discussão: "Política Monetária e o Financiamento da Agricultura" do XXIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural.

O critério de demarcação é evidentemente restritivo. Poder-se-á arguir que política agrícola não é somente isto. Mas se tivermos razão em demonstrar que o critério é significativo, no sentido de revelar as grandes linhas efetivas de prioridade do governo através dos seus orçamentos, teremos avançado algo além do nível retórico.

Preliminares Metodológicas

Conquanto o objeto da análise pareça bem delimitado nesta apresentação inicial, a obtenção das informações básicas para conhecimento empírico sugere, como se verá adiante, uma problemática mais complexa que a simples aplicação do método estatístico.

O gasto efetivamente realizado é passível de se obter para valores com grande nível de agregação. Mesmo assim, escorrega-se a todo momento em casuísmos contábeis que tornam praticamente impossível a identificação específica das despesas, as comparações intertemporais e principalmente a confrontação dos gastos efetivos, relativamente àquilo que é programado nos orçamentos. Ressalte-se que não é somente o problema de existência dos orçamentos Monetário e Fiscal, para as principais despesas agrícolas. No caso do Orçamento Monetário há uma infinidade de programações por principais contas, que operadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, ou simplesmente reprogramadas "ad-referendum" pelo Ministro da Fazenda, vêm à tona, ano a ano, com modificações metodológicas na composição das contas, que tampouco são conhecidas publicamente ^{1/}. No caso do Orçamento Geral da União - OGU, também se observa mais de uma programação de gastos, seja pela reprograma

^{1/} Em artigo recente "O Papel das Autoridades Monetárias - Mimeo., Brasília - Nov. 1985" João do Carmo Oliveira revela com rigor analítico o enorme descaminho e desorganização das finanças públicas que representam a execução de política do Conselho Monetário Nacional, Banco Central e Banco do Brasil nos últimos 15 anos, especialmente a partir da promulgação da Lei Complementar nº 12 de 08.11.71.

ção em razão dos sistemáticos "excessos inflacionários de arrecadação", seja pelas dotações adicionais de recursos durante o ano para despesas ou projetos suplementares. Aqui também aparece a figura da informação precária, porquanto o Ministério da Agricultura - MA - dispõe dos valores globais realizados no ano, a nível de controle financeiro, mas não os dispõe classificados na mesma ordenação funcional programática do OGU. Fica-se portanto, com massas in_{form}es de dados, somados a cruzeiros históricos dos meses respectivos, sem correta apropriação a sua ordenação funcional naquilo que é efetivamente gasto. E, por outro lado, com uma programação aprovada pelo Congresso, sem maior significado técnico e político.

Essa situação, um tanto caótica na administração das finanças públicas, leva a que ministros, congressistas, "lobbies" e segmentos burocráticos persigam insistentemente a idéia do "extra-orçamento": de uma ação junto ao Conselho Monetário Nacional ou uma operação suplementar junto a SEPLAN que envolva atendimento especial daquela despesa extra, relegando-se à elaboração do orçamento regular nos ministérios respectivos a categoria de função menor e subalterna de política pública.

Este fato, adensa ainda mais a nuvem de obscurantismo que se desenha sobre as contas públicas, na medida em que fragmenta a visão global e comparativa da alocação de recursos públicos. Por seu turno, o atendimento individualizado de demandas e sua não transparência orçamentária "ex-ante" promove, por um lado, a emulação do poder transitório de alguns "policy-makers" e desorganiza, por outro, as estruturas de planejamento e orçamento do serviço público, e sua função técnico-burocrática imprescindível à gestão do estado em bases racionais, na acepção do estado racional weberiano ^{2/}.

No campo específico da agricultura duas mudanças recentes de política econômica melhoraram sensivelmente a informação sobre despesa pública e sua efetiva apropriação em termos de valor real, destinações, prioridades, etc. Trata-se em primeiro lugar,

2/ Max Weber - "História Geral da Economia" - São Paulo - Mestre Jou - 1968 - pp. 297/304.

das modificações introduzidas no Orçamento Geral da União - OGU, de forma a integrar explicitamente as despesas e receitas previstas nas chamadas contas subsidiadas: contas "Comercialização do Trigo", "Estoques Reguladores", "AGF - preço mínimo", "Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO" e "Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro - PROASAL".

A outra mudança, igualmente importante, é a Reforma Monetária, com a resultante estabilização da moeda. Uma e outra mudanças ajudaram a definir com maior clareza a designação do gasto público para a chamada "função agricultura" do OGU.

Mas, a maior clareza a que estou aludindo é tão-somente quanto à alocação "ex-ante" dos recursos orçamentários, pois a estrutura desse gasto "ex-post" ainda revela, como tentarei mostrar, contradição entre o discurso político do governo e a prática orçamentária.

Programação de Despesas e Prioridades Implícitas de Política

Uma análise preliminar do gasto público em agricultura contabilizado no OGU releva alguns indicadores de como efetivamente têm se manifestado as prioridades governamentais e os resultados que daí se pode esperar. A Tabela a seguir apresenta informações básicas para esta análise. Restrinje-se ao ano de 1986 em razão da dificuldade em organizar e comparar a informação ora disponível relativamente aos exercícios anteriores ^{3/}.

3/ Estando as contas subsidiadas referidas, até 31.12.85 incluídas no Orçamento Monetário, seu acompanhamento e informação se dava pelo critério de fluxo de caixa, com os cruzeiros somados pelo seu valor histórico. A reorganização dos dados e sua correção a cruzeiro constante, requeriria um esforço empírico e o acesso a dados primários, o que não foi possível conseguir.

T A B E L A 1

PRINCIPAIS ITENS DE DISPÊNDIO DA FUNÇÃO AGRICULTURA NO O.G.U.
(DESPESAS DE CAPITAL PROGRAMADAS)

Cz\$ Mil

PROGRAMAÇÃO ITENS	PROGRAMADO		Maio /86 REPROGRAMADO	
	DESPESA	SALDO	DESPESA	SALDO
1) Conta Trigo:	24.881,5	12.969,6	31.047,0	22.504,0
2) Aquisições do Governo Federal	12.250,0	9.471,0	23.561,0	+13.000,0
3) PROALCOOL - Subsídios ao consumo de álcool	não previsto	não previsto	3.020,0	3.020,0
4) Estoques Reguladores Governamentais	4.088,0	3.068,0	13.633,0	10.561,0
5) PROAGRO - Subsídio	463,0	463,0	3.245,5	3.245,5
6) Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro - PROASAL	9.007,9	5.294,7	9.007,9	5.294,7
SUB-TOTAL	50.690,4	31.266,3	83.514,4	57.625,6
7) PAPP - Projeto Nordeste (1)	5.171,9	-	5.948,8	-
8) Programa de Crédito Rural e Agro-Industrial Norte-NE	2.200,0	-	2.652,5	-
9) Programa de Irrigação - NE	1.541,4	não é considerado	+3.291,4	
10) MIRAD - Despesas de Capital	1.458,0	-	1.458,0	-
TOTAL	61.061,7	31.266,3	96.865,1	
11) Agricultura + Desenvolvimento Regional Segundo OGU	82.083,0	-	-	não disponível

(1) O Projeto Nordeste conquanto classificado em suas diversas dotações como despesa de capital, inclui várias formas de pagamento de salário. A reprogramação mencionada baseia-se na Portaria 48/86 da SEPLAN.

A programação de despesa e "deficit" constante das duas primeiras colunas (Tabela 1) se obtém pelas previsões de despesas e receita dos itens mencionados no OGU. Por sua vez, os valores reprogramados nas duas últimas colunas refletem situação efetiva de execução orçamentária, com valores reestimados várias vezes ao longo do ano pela SEPLAN e pela Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda. A "reprogramação" de que ora estamos tratando reflete uma previsão de dispêndio, com posição no início de maio de 1986.

A expressiva diferença entre valores programados no orçamento e sua reprogramação para efeito de execução pela caixa do Tesouro, sem embargo de erros eventuais de previsão, revela desde já o caráter dessas contas subsidiadas. Sujeitas como estão, ao longo do ano, à volatilidade dos mercados e a mutação conjuntural da política agrícola (basicamente pela regulação de preços e subsídios por decisão do Conselho Monetário Nacional), apresentam via de regra tendência a crescer fora de controle.

A observação da despesa programada e reprogramada para 1986, dentro daquilo que o orçamento define como despesa da "função agricultura", acrescida de alguns outros itens que comento a seguir, permite que se desenhe um quadro geral da distribuição dos recursos de capital que financiam os gastos governamentais para o setor agrícola. Observe-se que os dez itens principais de dispêndio contemplam despesas de capital, transferências, subsídios financeiros, aporte de crédito rural, etc., mas não contêm elementos de despesa com custeio da máquina pública agrícola. Apenas no valor global da despesa - item 11 -, é que entrarão as despesas de custeio do setor público.

Isto posto, algumas pistas merecem exploração a partir dos valores orçamentários programados e da desagregação dos seus principais itens de dispêndio.



Em verdade, os valores expressivos em "despesas de capital" escondem uma destinação diversa daquilo que poderíamos entender como investimento do setor público em infra-estrutura agrícola. De fato, as contas "Comercialização do Trigo", "AGFs", "Estoques Reguladores", PROASAL, PROAGRO, "PROÁLCOOL - subsídio ao consumo interno" (ver Tabela 1); contêm como principais componentes de dispêndio uma variada e multiforme distribuição de subsídios ao consumo, exportação, transformação industrial e em menor escala a produção de alguns produtos agrícolas. Isto ficará evidenciado quando se dissecar cada uma dessas contas em suas destinações específicas. Por ora, nos abstermos deste trabalho, limitando-nos a comparar valores globais em vista do escopo específico deste artigo.

A magnitude dos gastos nas seis contas subsidiadas citadas (ver Tabela 1), corresponde a um dispêndio previsto (posição de maio) da ordem de Cz\$ 83,5 bilhões; ou a um "deficit" de caixa reprogramado de Cz\$ 57,6 bilhões. Estes valores correspondem respectivamente a 19,0% e 13,2% da despesa total aprovada no Orçamento Geral da União.

Por outro lado, comparando-se a magnitude dessa despesa (Cz\$ 83,5 bilhões) com o gasto total da função agricultura na versão ampliada que estou adotando (que incorpora também as despesas designadas no OGU como "desenvolvimento regional"), observa-se que representa 71,2%. Essa proporção é certamente menor para os valores reprogramados no Orçamento Geral da União, que deveria incluir novas dotações para investimento e em programas agrícolas e agrários. Infelizmente não se dispõe de decisão e informação finais sobre os valores, nem tampouco a reprogramação final do OGU que permitisse tal comparação.

Se tentássemos uma hierarquização dos presumíveis componentes reais desse volumoso dispêndio, algo que não é facilmente realizável com os dados disponíveis no Orçamento, penso que se poderia avançar um pouco mais no propósito deste artigo. Contudo, como já referimos, uma análise mais fina dessas contas não é

nosso propósito neste trabalho. Fica portanto para ulterior expli-
cação a questão de quem se apropria dos subsídios que aí estão im-
plicitos nos valores listados na Tabela 2 a seguir.

Observe-se que para os nove produtos objeto de compras
governamentais acima discriminados, apuramos diferenças substanci-
ais entre os custos de aquisição pelo governo e os preços de venda
no atacado, tabelados supostamente com vigência até o final do ano.
Há claramente, nos diversos produtos mencionados, um diferencial ex-
pressivo de US\$ 171/t para o trigo, US\$ 34/t para o arroz nacional,
US\$ 112/t para o milho importado, US\$ 5/t para a soja e assim por
diante. Não se conclua daí que esses valores subsidiados sejam apro-
priados exclusivamente pelo consumidor. Há rateios entre produto-
res rurais, consumidores, agroindústriais e também transferências
intragovernamentais que se escondem na rubrica geral "custos de
aquisição mais despesas de estocagem e outras despesas".

É notória, pela análise das Tabelas 1 (principais itens de
dispêndios...) e Tabela 2 (discriminação de subsídios...), que a
política agrícola "ex-ante" elaborada no Orçamento Geral da União
(agosto de 1985), e "expost" realizada ao longo do exercício de
1986, estabeleceram prioridades no gasto público que de certa for-
ma refletem duas ordens de forças no jogo que comanda decisões de
gasto: 1) pressões organizadas de verdadeiros enclaves privados no
aparelho de estado (exemplo: trigo, açúcar e álcool, carnes, etc.);
2) pressões conjunturais oriundas de uma expectativa de quebra de
safra, conjugada com a aceleração da demanda por bens-salário. A
isto se superpôs o Programa de Estabilização Econômica, com impli-
cações para administração de uma política de estocagem no curto pra-
zo (ver magnitude dos gastos em "estoques reguladores", "AGFs - pre-
ços mínimos" e PROAGRO)..

Essas prioridades, na prática, contêm elementos latentes
de contradição. Se por um lado jogam papel estabilizador no abas-
tecimento durante alguns meses, não o fazem para o ano inteiro e
muito menos para uma perspectiva de médio prazo.

T A B E L A 2

DISCRIMINAÇÃO DE ALGUNS VALORES SUBSIDIADOS POR PRODUTO - 1986

	Preço de Compra (+) Custo Médio Estocagem e Outras Despesas (Cz\$ por t) (A)	Preço de Venda no Atacado São Paulo. (B) (t)	Quantidade Subsidiada Mil Ton (C)	Valor Anual do Subsídio B - A x C Cz\$ 1.000	Aquisições Internas e Importações Mil Ton.
TRIGO					
Nacional	4.530,3	1.061,0	3.700,0	12.836,4	3.700,0
Importado	2.832,0	1.061,0	2.900,0	5.136,0	2.900,0
CARNE					
Nacional	Não previsto	17.000,0	Não previsto	-	-
Importada	11.350,0	17.000,0	Não previsto	-	250,0
MILHO					
Nacional	1.320(+) 30% = 1.716,0	1.466,0	1.500,0	3.750,0	1.900,0/2.300,0
Importado	2.750(+) 10% = 3.025,0	1.466,0	4.000,0	6.236,0	3.700,0/4.000,0
SOJA (Nacional)	2.080(+) 30% = 2.704,0	2.632,0	2.000,0	1.440,0	3.000,0
LEITE e MANIEIGA					
Importado	11.072 (+) 10% = 12.179,0	Sem Subsídio	36,9	4.494,0	65,0
Açúcar e Cana	Não previsto	Não previsto	Não previsto	5.294,7	-
ÁLCOOL					
Anidro	3.883/m ³	4.770,0		3.026,0	-
Hidratado	3.764/m ³	3.100,0	n.d.		
ARROZ (com casca)					
Nacional	3.380,0	2.912,0	1.000/1.500	468,0	1.000/2.000
Importado (arroz beneficiado)	4.428,0	4.100/4.300	1.000,0	128,0	1.300/1.000
T O T A L				42.809,1	

FONTES DE INFORMAÇÕES E NOTAS:

TRIGO: Preço de venda aos moinhos está tabelado pela SUNAB; os preços de aquisições internas e importação são baseados em composição interna a partir do preço ao produtor (tabelado) e preço FOB internacional, levado ao nível de atacado.

LEITE: Considerou-se a demanda institucional dos programas assistenciais - Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Não está incluído o subsídio ao produtor, proposto ao Congresso em maio.

ÁLCOOL: CENAL-STI-MIC - publicado in "Correio Brasiliense" - 22.04.86, pág. 11.

AÇÚCAR E CANA: Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro - PROASAL, 1986 - programação incorporada ao Orçamento Geral da União.

AQUISIÇÕES INTERNAS: (Milho, Soja, Arroz) - Fonte CFP (Reprogramação AGFs).

IMPORTAÇÕES: Milho, Carne, Leite e Manteiga e Arroz Beneficiado - autorizações - CINAB, posição da 1ª quinzena de maio.

Por outro lado, outra linha de orientação aparente do Orçamento, que se definiria pelos subsídios a produtos de alimentação com o objetivo suposto de minorar as desigualdades na distribuição de renda, é passível de crítica exatamente no ponto em que relaciona esse tipo de subsídio às populações de baixa renda, ignorando toda sorte de desvios, até que se atinja a clientela destinatária. Isto, por seu turno, permite que se transforme tais valores subsidiados em campo a múltiplas manipulações e destinações diversas de sua finalidade explícita.

Há algumas outras contradições que a meu ver funcionam contra o propósito de estabilização de preços no curto e médio prazos. A primeira pode ser vista no fato de que, a gestão da política agrícola, com prioridade aos subsídios (consumidor, exportador, agroindústria, empresário rural), gera pressões deficitárias nas contas públicas, que dependendo da forma como sejam financiadas podem exercer efeitos desestabilizadores para a economia em seu conjunto.

Tradicionalmente a fonte de financiamento desses "deficits" tem sido a emissão primária de moeda e/ou colocação de títulos públicos no mercado financeiro. Esta fonte aparentemente se esgota com a Reforma Monetária e a unificação dos orçamentos ^{4/}. É certo, entretanto, que há algum espaço para o crescimento da base monetária, em razão da maior monetização dos ativos financeiros suscitada pela criação do cruzado. Mas, uma vez redefinida uma base monetária adequada a tal estrutura de ativos financeiros, pequena margem de manobra restaria para financiar "deficits" governamentais da magnitude dos que estão sendo ora levantados. Essa, entretanto, não parece ser a questão mais importante no contexto de análise do

4/ Não obstante o esforço de unificação orçamentária do atual governo, remanescem dispositivos legais que na prática contrariam este princípio. A legislação herdada do regime anterior e ainda não revogada - Lei Complementar nº 12 de 08.11.71 - autoriza o "Banco Central (ouvido o CMN) a realizar emissão de títulos públicos tanto para cobertura de "deficits" orçamentários, como para atender aos encargos da própria dívida ou ainda para fins de política monetária" - (João do Carmo Oliveira - "Reordenamento Financeiro do Governo Federal - Implicações da Lei Complementar nº 12" - Brasília, Mimeo. - Fev. 1986.

gasto público que estou examinando. O desequilíbrio maior, a meu ver, está posto na forma desbalanceada de como se gasta expressivamente nas chamadas contas subsidiadas em confronto com o investimento em infra-estrutura pública de apoio à produção. Isto pode ser visto confrontando-se os dados anteriormente examinados com os que estão discriminados na Tabela 3 a seguir.

Ainda que não se possa "a priori" avaliar se suficiente ou insuficiente o montante dos recursos programados para infra-estrutura (com exceção daqueles próximos de zero, como é o caso da eletrificação rural e controle fitossanitário), há indicações indiretas de que esses valores são claramente insuficientes e neste sentido pode-se aduzir argumentos.

Deve-se ressaltar em primeiro lugar a comparação relativa, que é claramente desfavorável ao conjunto dos investimentos listados na Tabela 3, quando confrontados com os gastos programados nas seis contas subsidiadas da Tabela 1. Enquanto essas representam algo em torno de 11,7 a 19,0% da despesa total do OGU, variando nos limites de programação e reprogramação, a mesma comparação para os investimentos em infra-estrutura revela proporções de 1,5% a 1,9% (maio). Ressalte-se, por sua vez, que sendo esta uma posição de meados do ano, pouco espaço haverá para sua modificação substancial, em vista de inúmeros fatores que pesam contra a reprogramação de investimento em infra-estrutura, em confronto com a facilidade de gasto em contas subsidiadas.

Outro argumento que evidencia a baixa prioridade para os mencionados investimentos é dedutível pelo fato de que a dotação de exercícios anteriores é ainda mais precária ^{5/}. Ademais, acumula-

^{5/} O Orçamento do Ministério da Agricultura para 1986 recebeu ajuste nominal de 359% sobre o de 1985 e portanto crescimento real de 96%, enquanto o reajuste de 1984 para 1985 foi de 159% nominal, e 18% negativos em termos reais.

T A B E L A 3

INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL EM INFRA-ESTRUTURA

BÁSICA PARA O SETOR AGRÍCOLA - 1986

Cz\$ 1.000

I T E M S	PROGRAMAÇÃO (OGU)	PROGRAMAÇÃO (MAIO 1986)
1) PESQUISA AGROPECUÁRIA	<u>1.550,9</u>	<u>1.550,9</u>
- EMBRAPA	1.292,5	1.292,5
+ IBDF	10,8	10,8
- SUDEPE	144,0	144,0
- IBC	1,5	1,5
- IAA PLANALÇUCAR	83,2	83,2
- SUDHEVEA	18,9	18,9
2) ASSISTÊNCIA TÉCNICA e EXTENSÃO RURAL	<u>1.297,1</u>	<u>1.297,1</u>
- EMBRATER	508,9	508,9
- EMBRATER (Convênios)	788,2	788,2
3) ARMAZENAGEM	<u>100,4</u>	<u>100,4</u>
- CIBRAZEM		
- (Ampliação da Rede de Armaze nagem)		
4) IRRIGAÇÃO PÚBLICA ^{*/} -(Despesas de Capital)	1.875,1	3.625,1
- PROVARZEAS- Nacional	11,8	11,8
- PROVARZEAS-BID	268,3	268,3
- PROVARZEAS-KFW	25,9	25,9
- OUTROS	27,7	27,7
- PROINE	1.541,4	3.291,4
5) ELETRIFICAÇÃO RURAL	0	0
6) CONTROLE FITOSSANITÁRIO (Despe- sas de Capital)	37,6	37,6
7) MIRAD ^{**/} Despesas de Capital por conta do Assentamento de Traba- lhadores	1.458,0	1.458,0
TOTAL	6.319,1	8.069,1

Obs.: Consideram-se em todos os itens apenas as despesas de capital dos Programas de dispêndio, exceto para pesquisa em que se incluem gastos com salários.

^{*/} Havia pedidos de crédito suplementar na Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, de Cz\$ 3.598,0 milhões, com liberação formalmente garantida de apenas Cz\$ 1.750,0 milhões.

^{**/} Os recursos programados pelo MIRAD para execução do PNRA em 1986 correspondem a Cz\$ 14,73 bilhões, dos quais Cz\$ 12,64 bilhões deveriam entrar ainda este ano como suplementação.

se, ano a ano, pletora de pedidos de suplementação orçamentária,^{6/} seja ao nível da SEPLAN, seja a espera de financiamentos externos, que, por seu turno, ensejariam aos órgãos executores o "direito" de requerer contrapartidas no orçamento de seus ministérios, com garantia de aceitação (imune a cortes) no OGU.

Numa tal situação de carências e dependência, a figura dos empréstimos setoriais do BIRD ao setor agrícola, encontra-nos em situação institucional de profunda debilidade, fato que tem promovido sucessivas "ordenações" de política agrícola a partir das orientações emanadas dessa agência de financiamento. Este fato, que é apontado por alguns como positivo, na medida em que permitiria concatenar providências na política de crédito rural, preços mínimos e investimentos do setor público, é por outro lado revelador das profundas carências internas do sistema de planejamento agrícola. Ademais, a falta de legitimidade para tais ordenações de política agrícola, termina por produzir mais instabilidade e desorganização às funções econômicas do Estado e do serviço público.

Por outro lado, é necessário ressaltar o aspecto duplamente restritivo da orientação para investimento em agricultura deste início de década. Manteve-se em níveis relativamente baixos o crédito para investimento^{7/} ao setor privado e aportou-se poucos

^{6/} Há pedidos de suplementação para o OGU de 1986 em "carteira" na SEPLAN para irrigação, reforma agrária, programa de armazenagem; além das solicitações de contrapartida de recursos para empréstimo externo para pesquisa agropecuária (BIRD II - EMBRAPA), Sanidade Animal (BIRD-MA-SNAD), Assistência Técnica e Extensão Rural (BIRD II - EMBRATER) e de pesca (BIRD - SUDEPE).

^{7/} O crédito para investimento rural representou algo em torno de 15 a 16% do PIB agrícola ao longo da década dos 70, caindo nos cinco últimos anos para um nível em torno de 5 a 4% do PIB setorial.

Segundo se anuncia, é propósito governamental recuperar os níveis de financiamento para investimento observados nos anos 70, provendo-se crédito a 10% e 15% do PIB agrícola entre 1986 a 1988. Tais medidas, no momento em que escrevo, ainda conservam caráter oficioso.

recursos no OGU para grandes itens de investimento em infra-estrutura.

Observe-se a complementaridade dessas duas políticas de investimento na avaliação de sua consistência econômica. Se os dois indicadores seguem a mesma direção, como é o caso atual, pode-se concluir que o resultado de tal ação ou omissão é contrário a elevação da produtividade econômica da agricultura. Mas, se se recupera o nível de investimento privado - seja pelo maior nível de autofinanciamento, seja pelo maior aporte de crédito para investimento rural, sem adequada conexão com os investimentos públicos na infra-estrutura de apoio, o resultado deve ser danoso para a eficiência produtiva, elevando a produção, mas a custos unitários idênticos ou mais altos.

Destaque-se que, uma provisão mais volumosa de recursos a nível do investimento na propriedade rural, que é o que se almeja com o "pacote agrícola" ora em evidência, pode ligar-se aos ganhos de produtividade internos a fazenda. Somente as economias externas, oriundas de uma dotação melhorada de infra-estrutura e serviços públicos, garantiriam a manutenção até o mercado dessa maior eficiência produtiva. Do contrário, teríamos o efeito erosivo das deseconomias externas. Esta situação, é importante que se esclareça, poderá ocorrer se o setor público continuar a praticar no OGU de 1987 as mesmas prioridades de gasto que revelou em 1986 e também nos anos anteriores.

Essa situação viria a agravar ainda mais, pelo lado da oferta agrícola, o desequilíbrio setorial "ex-ante", face ao perfil da demanda por produtos agrícolas em expansão, consistente com a continuidade de recuperação da economia e elevação da massa real de salários. Daí certamente adviriam pressões de demanda para importações ou sobre os preços internos, com ondas inevitáveis de instabilidade para a meta de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda, que é declaradamente perseguida pelo Governo da Nova República.

Política Fiscal: Desequilíbrios Reais e Financeiros

Não obstante a observação que dispomos para confrontação, seja de apenas um ano, a discrepância entre as prioridades do gasto apontada é bem mais antiga e repousa na forma desconhecida de como se pratica política agrícola no governo federal. Como se sabe, as opções de gasto das contas "Comercialização do Trigo", "Estoque Reguladores", "Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro-PROASAL", AGF - Preços Mínimos e PROAGRO estiveram até 1985 incluídos nas programações de gasto do Orçamento Monetário, funcionando praticamente como contas em aberto, na "conta de movimento" do Banco Central do Brasil com o Banco do Brasil. Por seu turno, os investimentos em infra-estrutura ficaram a depender dos recursos muito mais limitados aprovados no OGU; que em particular no caso do Ministério da Agricultura revelaram-se cadentes no período 1981-85.

Do exposto, ficam evidenciados alguns desequilíbrios básicos da ligação política agrícola e seu financiamento. O primeiro é a meu ver, a separação entre a retórica e prática concreta das finanças públicas. Enquanto a primeira fala, com diferentes nuances, ora em eficiência econômica ora em estabilidade, ora em bem-estar social, a prática concreta do gasto público invariavelmente desmente uns e outros, para albergar demandas imediatas, compromissos com grupos de pressão organizados e outras tantas decisões que não fazem no conjunto uma atuação consistente com os objetivos declarados da política agrícola.

Outra contradição básica que se observa no financiamento dos gastos das contas subsidiadas da agricultura é seu caráter desequilibrado do ponto de vista econômico-financeiro.^{8/} Estando, como até bem pouco estiveram, incluídas na programação das autoridades monetárias e representando persistente forma de expansão monetária e/ou de títulos da dívida pública nos últimos anos, não é a sua simples inclusão no OGU que viria resolver a questão do financiamento. Isto aliás, fica muito evidente no Quadro 1, visto que, tanto

^{8/} Esse desequilíbrio, que também se observa para o crédito rural é por mim analisado em outro trabalho: ver Guilherme C. Delgado - "Capital Financeiro e Agricultura no Brasil - 1965-1985 - São Paulo - ICONE, UNICAMP, 1985 - pp. 66-75.

na programação quanto mais ainda na reprogramação dos dispêndios da Secretaria do Tesouro para 1986, as chamadas contas subsidiadas incorporam pesados "deficits" de caixa. Estes, na realidade, refletem múltiplos serviços ou subsídios, que já mencionei e ainda a absorção de outros riscos privados, como esclarece João do Carmo Oliveira em passagem que abaixo transcrevo, extraída de seu interessante trabalho recente sobre "O Papel das Autoridades Monetárias"^{9/}.

"Quanto ao risco decorrente de operações de fomento interno das A.M., caberia enfatizar aqueles embutidos na política de crédito agrícola. O subsídio parcial implícito no prêmio de risco do PROAGRO, que representa um seguro de quantidade, é um deles. O outro, se consubstancia no fato das A.M. bancarem totalmente o custo do risco implícito na operação de seguro de preço proporcionado pelas operações de preços mínimos..."

Há uma terceira fonte de desequilíbrio, que se pode observar subjacente a questão do "decifit" público.

O problema do "decifit", ou do subsídio implícito que este reflete, é a meu ver importante não apenas pelo seu significado atual, mas pela potencialidade de expansão futura a que está sujeito, em razão das apontadas disfuncionalidades do gasto público entre investimento em infra-estrutura pública e crédito de investimento de um lado e o aporte de recursos para as contas subsidiadas da agricultura. Sem os primeiros - em particular o investimento público, esvanecem-se as economias externas, os elementos preventivos, o apoio básico de infra-estrutura, de sorte a erodir os eventuais ganhos de produtividade obtidos a nível de fazenda. A consequência disto é o inevitável encarecimento de custos unitários da produção, refletindo-se nas contas públicas em novos apor-

^{9/} João do Carmo Oliveira - "O Papel das Autoridades Monetárias" - mimeo - Brasília, Nov. de 1985 - pág. 9.

tes de subsídios, em magnitude ascendente e conseqüentemente com pressão continuada sobre "decifit" público e dívida pública. Esta situação estrutural, configura uma versão anômala, sob quaisquer regimes de financiamento destes "deficits", e é infelizmente o quadro real com que ora nos defrontamos.

CONCLUSÕES

1) A estrutura do gasto público na chamada função agricultura do OGU reflete um padrão de despesa carente de visão de planejamento no investimento público. Em face disto incorpora-se um conjunto de demandas conjunturais e outro tanto de clientelas organizadas, que levam a um tipo de prioridade de dispêndios inconsistente com objetivos de médio prazo no sentido de desenvolvimento econômico, equidade social e política de estabilização.

2) A desorganização dos orçamentos públicos, a desmobilização dos aparatos de planejamento do setor público agrícola e a não transparência dos gastos reais levam a que o governo realize um volume de gastos relativamente expressivo em agricultura, mas sem perseguir uma programação de investimentos articulada a uma visão macroeconomia de desenvolvimento a médio prazo do setor agropecuário.

3) A isto se incorporam dois problemas igualmente relevantes - pesados "deficits" nas contas agrícolas, sem possibilidade de financiamento com base em recursos fiscais ou contribuições para-fiscais oriundas em parte ou no todo dos principais grupos sociais beneficiários da maior parcela de dispêndios e subsídios públicos. Como conseqüência, recorre-se a duas formas desestabilizadoras para financiamento das diversas contas subsidiadas: a) forma tradicional de emissão da dívida nova (moeda e títulos), com conseqüência imediatas e mediatas de expansão do "decifit" público e da dívida mobiliária, por um lado, e potenciais pressões inflacionárias por outro; b) a não emissão dessa nova dívida, financiando-se todo

o gasto com recursos programados, mas para tal deslocando-se do Orçamento Geral da União os dispêndios necessários a investimento em infra-estrutura de apoio ao setor agrícola, serviços, reestruturação agrária, etc. Esta segunda opção, representaria a mais notável inversão entre a retórica e a prática, e em parte vem sendo executada no exercício corrente.

4) Esse desequilíbrio fica em grande parte mascarado pelo já referido problema de entropia dos orçamentos e da informação em geral sobre gasto público e ainda pela deterioração do serviço público em suas funções de planejamento e orçamento.

O problema é portanto de múltiplas faces, originado do real processo de desorganização das funções do estado, estando a merecer reestruturação básica a nível das finanças públicas, da legitimação dos gastos orçamentários, da recuperação da função de planejamento e de uma efetiva reordenação das prioridades do gasto público em agricultura.

5) A situação atual das finanças públicas, refletindo o próprio processo de transição do estado, sintetiza grandes contradições por que passa a política econômica em geral e particularmente a política agrícola. Certamente houve mudanças no sentido de unificação e transparência do OGU. Mas não se completou ainda o ciclo de mudanças e ainda permanecem intocadas várias cidadelas do casuismo orçamentário e financeiro.

Fora do OGU, o Banco Central, ouvido o Conselho Monetário, continua com poder legal de autorizar despesas e cobrir deficits do Orçamento. Mesmo dentro do OGU há uma parcela expressa de despesas, sob rubrica de Encargos Gerais da União, que funciona na prática como mecanismo para atender dotações suplementares e de financiamento a programas especiais. Estes, como prática institucional, proliferaram sob o regime da desordem orçamentária no passado recente, sendo até mesmo levados a conta do poder específico de cada Ministro de lança-los, independentemente das dotações legais aprovadas para seus ministérios.

6) Finalmente creio ser papel relevante dos setores técnico-burocráticos e intelectuais em geral, exercer com rigor e profundidade analítica a crítica da situação presente. Pois, se mudanças houve, não se pode desconhecer o muito que requer reestruturação, e principalmente o risco que está envolvido no imobilismo institucional.