

Gastos públicos na agricultura Uma retrospectiva

José Garcia Gasques¹
Carlos Monteiro Villa Verde²
Eliana Teles Bastos³

Introdução

Este artigo, como parte das comemorações dos 150 anos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), tem o objetivo de mostrar uma fração da sua história por meio de seus gastos e das principais prioridades durante esses anos. As mudanças ocorridas ao longo do tempo foram enormes tanto no aperfeiçoamento de seus instrumentos tradicionais como na criação de novas formas de atuar diante de condições complexas e dinâmicas como a agricultura brasileira. Algumas linhas gerais dessas mudanças serão apresentadas e como recurso serão utilizados trabalhos anteriores sobre os gastos públicos (GASQUES, 2004; GASQUES; VILLA VERDE, 1991, 2003).

Há, também, neste trabalho, a preocupação em organizar, sistematizar e atualizar informações sobre gastos públicos. Num primeiro momento, algumas até então praticamente inéditas, pois fazem parte do período inicial da criação do ministério. Depois, outras mais conhecidas mostram os gastos e suas prioridades nos últimos anos.

A importância deste consiste em indicar a forma e os montantes de recursos em políticas e programas ao longo do tempo. Como se observará, nem sempre o detalhamento é possível, por causa da própria concepção dos gastos e seu modo de organização. Sem dúvida, os anos mais recentes evidenciam um aperfeiçoamento

enorme na forma de realizar e acompanhar os gastos públicos no País.

Dados utilizados

A publicação básica de onde foi extraída a maior parte das informações utilizadas é o Balanço Geral da União (1935–2009). Pelas informações que nos foram prestadas, iniciou-se essa publicação em 1874, como Balanço de Receita e Despesa do Império, e vigorou no período de 1822 a 1889. Depois passou a ser chamada de Balanço e Relatório de Exercício Financeiro – Relatório da Contadoria-Geral da República. Em 1933, passou a chamar-se Balanço Geral da União.

A pesquisa começou pelo Balanço e Relatório da Contadoria-Geral da República – Contas do Exercício Financeiro de 1924, publicado pela Imprensa Nacional, no Rio de Janeiro, em 1925 (BRASIL, 1925). Nesse número, e até o Balanço de 1934, os valores eram apresentados em moeda da época, em Real e em ouro. O ano de 1934 foi o último em que o Balanço registrou despesas em ouro. O ouro era convertido em moeda-papel, e no ano de 1924 a taxa média do exercício foi esta: ouro 1\$ = papel 4\$500 (cada real em ouro corresponde a quatro mil e quinhentos réis em papel). Neste trabalho, não foi necessário fazer essas transformações, pois não foram realizadas somas de moedas diferen-

¹ Coordenador de Planejamento Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). E-mail: jose.gasques@agricultura.gov.br

² Economista, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, aposentado. E-mail: carlos.mvillaverde@gmail.com

³ Assistente da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa. E-mail: eliana.bastos@agricultura.gov.br

tes, uma vez que se trabalhou com as participações de ouro e moeda-papel, que foram somadas para se obter o total da participação de um gasto no dispêndio geral.

Os balanços, desde o início, eram acompanhados dos chamados Relatórios da Fazenda, os quais aprofundavam a análise das contas públicas. Esses relatórios eram assinados pelo ministro da Fazenda, e chama atenção o de 1891, quando o ministro era Ruy Barbosa. Ele mostra-se preocupado com a situação das contas da União e assim inicia o relatório sobre a situação financeira: “O desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional” (BRASIL, 1891, p. 11). Há, ainda, de autoria dele, interessantes estudos sobre tributação, e notas sobre o contrabando nas fronteiras, especialmente nas fronteiras do Norte.

O conceito de despesa utilizado é o de despesa executada. Corresponde às despesas efetivamente assumidas e pagas pela União. Na sua formação, equivale não apenas às despesas que foram orçadas, mas também àquelas aprovadas ao longo do exercício, por meio de instrumentos legais pertinentes. Esclarecimentos adicionais sobre esse ponto serão dados, se necessário, no decorrer do trabalho.

Nos anos mais recentes e até 2009, que é o último ano considerado, manteve-se o uso do Balanço Geral da União e também de informações obtidas no Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

No caso de informações que necessitaram de outras fontes, estas serão citadas no texto. Nem sempre foi possível incluir todos os anos de um período, pois algumas informações não foram obtidas, por falta de publicação ou da própria informação, ou por outra razão.

Os dados de balanços, desde os mais antigos, são publicados pelo Ministério da Fazenda (MF) e, nos últimos anos, no âmbito de sua Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A parte do levantamento das informações mais antigas foi feita na Biblioteca Central do ministério, locali-

zada em Brasília. Os dados mais recentes foram obtidos no Siafi (2010).

Despesas do Ministério da Agricultura e da União num contexto histórico

Nos anos 1870–1871, o registro da composição dos gastos da União, por meio dos ministérios da época, indicava a existência de sete ministérios, como se observa na Tabela 1. Esses anos estavam compreendidos no período do Império no Brasil, que se estabeleceu de 1822, quando findou o período colonial, até 1899. Três ministérios tinham maior prioridade naquele período: Ministério da Fazenda, com 38,83% dos recursos da União; Ministério da Guerra, com 18,53%; e Ministério da Agricultura, com 17,67%.

Tabela 1. Despesas por ministério no período 1870–1871.

Ministério	Valor (1 mil réis)	Participação (%)
Interior (antes Império)	4.708.500,41	4,54
Justiça	3.616.030,16	3,49
Exterior (antes Estrangeiros)	1.100.385,34	1,06
Marinha	12.854.670,91	12,40
Guerra	19.210.732,34	18,53
Agricultura	18.323.196,94	17,67
Fazenda	40.260.776,64	38,83
Depósitos	3.598.841,88	3,47
Total	103.673.134,62	100

Fonte: Brasil (1925).

A rigor, a denominação de Ministério da Agricultura foi dada muitos anos depois de sua criação, pelo Decreto Imperial nº 1.067, de 28 de julho de 1860 (BRASIL, 1860). Ele foi criado como Secretaria de Estado dos Negócios de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, e tornou-se Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em 1909, pelo Decreto nº 7.501, de 12 de agosto de 1909. Portanto, o nome Ministério da Agricultura será usado em todos os períodos apenas para facilitar a exposição.

A evolução da estrutura, atribuições e denominações está num resumo no apêndice deste artigo. Há, também, um enorme trabalho de organização das mudanças de estrutura e de atribuições ocorridas no ministério desde a sua criação, feito pela Biblioteca Nacional de Agricultura (BINAGRI, 2010). Essa pesquisa está contida em um CD que se encontra na biblioteca, no Mapa.

Uma parte quase completa da participação do ministério, no período do Império, é apresentada na Tabela 2, e vai de 1870 a 1887.

Tabela 2. Participação das despesas do Ministério da Agricultura nos gastos da União.

Forma de governo	Ano	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾	União ⁽¹⁾	Relação (%)
Império	1870–1871	18.323.196,94	103.673.134,65	17,67
Império	1871–1872	21.824.214,24	105.151.819,88	20,75
Império	1872–1873	25.352.071,66	127.322.504,78	19,91
Império	1873–1874	26.098.415,75	128.118.337,30	20,37
Império	1874–1875	26.517.863,12	133.252.048,13	19,90
Império	1875–1876	29.248.663,06	133.441.856,14	21,92
Império	1876–1877	33.367.804,82	143.691.510,56	23,22
Império	1877–1878	42.116.040,18	161.379.170,20	26,10
Império	1878–1879	47.490.746,79	190.152.454,78	24,98
Império	1879–1880	41.717.066,18	166.957.236,75	24,99
Império	1880–1881	36.798.932,43	152.524.588,28	24,13
Império	1881–1882	37.334.552,55	156.749.546,46	23,82
Império	1882–1883	43.259.316,23	165.649.758,11	26,11
Império	1883–1884	47.878.165,86	165.119.884,83	29,00
Império	1884–1885	50.154.614,92	170.070.596,45	29,49
Império	1885–1886	43.135.142,32	167.819.347,96	25,70
Império	1886–1887	68.196.081,02	260.301.689,59	26,20
República	1890	66.168.863,71	220.645.874,46	29,99
República	1891	73.294.892,38	220.592.463,58	33,23
República	1892	86.141.849,10	279.280.534,89	30,84

⁽¹⁾ Valores em 1 mil réis.

Fonte: Ministério da Fazenda (BRASIL, 1997).

No começo desse período, o ministério tinha 10 anos de criação. Nesse período, a moeda era o Mil Réis, cujo período de vigência foi do início da colonização do Brasil (começo do século 16) até 30 de outubro de 1942 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007).

Nota-se, nessa tabela, que a participação do Mapa nos gastos da União esteve entre 17,67%, nos anos 1870–1871, e 29,49%, nos anos 1884–1885. Os relatórios dessas épocas não apresentavam nenhum detalhamento dos gastos que permitisse observar em que eram feitas as despesas. O demonstrativo apenas era publicado por ministério.

Os primeiros 3 anos da República, apresentados na tabela, mostram também elevada prioridade para o Ministério da Agricultura. Sua participação nas despesas da União atinge 30,84% em 1892. Após esse ano, tem-se uma descontinuidade das informações, que são retomadas em 1909, e estendem-se, combinando despesas em ouro e em papel, até 1926 (Tabela 3). A partir desse ano as despesas passaram a ser apresentadas apenas em Papel. Isso pode ser visto na Tabela 3, onde são apresentadas, para o período de 1909 a 1940, as despesas do Ministério da Agricultura e da União, bem como a participação do Ministério da Agricultura.

Desde 1926, outros ministérios passaram a compartilhar os recursos. Nesse ano, consta o Ministério da Viação que com o Ministério da Fazenda participam de 61,49% das despesas da União.

Em 1936, surgiram os Ministérios da Educação e do Trabalho, que juntos representavam apenas 5,58% das despesas da União – 5,0% referente ao primeiro e 0,58%, ao segundo.

A participação do Mapa nas despesas totais atingiu seus pontos de máximo nos anos de 1910 a 1913. Em 1910, a participação foi de 5,65%; em 1912, de 7,64%; e em 1913, de 6,61%. Nos demais anos, até 1940, as participações mais frequentes estiveram no intervalo de 2% a 3%.

Detendo-se em outro período, iniciado em 1942, em que também passa a ter vigência

outra moeda, o Cruzeiro (Cr\$), seguida de seis alterações do padrão monetário até o Real (R\$), percebem-se alterações fortes da participação do Ministério da Agricultura nas despesas da União. A Tabela 4 mostra com detalhes essas mudanças.

A observação dos balanços gerais da União ao longo do tempo mostra imensas alterações, no intuito de levar ao seu aperfeiçoamento e procurar instrumentos que permitam o exame sobre o direcionamento das despesas. Assim, na década de 1930, nota-se a preocupação e a execução das despesas com finalidades mais bem definidas.

Entre outras mudanças, uma das mais importantes, iniciada nos balanços referentes aos anos 1950, foi a abertura das despesas por natureza, atualmente denominada despesas por categoria econômica. Essa abertura possibilita verificar prioridades dos gastos que, com outras mudanças mais recentes, como a indicação das despesas por programas, iniciada nos anos 1970, possibilitaram uma melhoria significativa das informações.

A busca de melhor controle do gasto público levou a outra mudança, em 1970, data a partir da qual as despesas passaram a ser realizadas por programa. Também foi nesse ano que se observou pela primeira vez o início da participação de outros ministérios no desenvolvimento de atividades específicas relacionadas à agricultura. Isso pode ser observado na Tabela 5.

Conforme a Tabela 5, o programa de Agropecuária tinha por principal participante o Ministério da Agricultura, que assumia 70,84% das despesas, e o Ministério do Interior, com 19,40%.

A partir de 1975, os gastos públicos passaram a ser realizados por meio de funções. No caso específico da agricultura, elas eram contabilizadas numa função chamada Função Agricultura, Abastecimento e Organização Agrária (Função 4), composta por diversos programas. A complexidade da organização da agricultura levou sem dúvida à especialização de projetos dirigidos a ela.

Tabela 3. Participação das despesas do Ministério da Agricultura nos gastos da União.

Ano	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾		União ⁽¹⁾		Relação (%)
	Ouro	Papel	Ouro	Papel	
1909	1.131:228\$161	6.728:143\$216	80.720:876\$602	372.989:973\$326	3,21
1910	1.680:751\$381	18.063:436\$424	10.7957:494\$009	441.357:348\$598	5,65
1911	2.696:049\$379	24.100:933\$998	96.530:245\$865	519.017:957\$398	7,44
1912	1.990:690\$16	34.796:750\$349	93.959:378\$269	630.684:750\$363	7,64
1913	1.251:485\$846	32.837:875\$067	108.189:145\$132	602.309:056\$428	6,61
1914	360:736\$028	17.642:714\$439	83.923:426\$099	612.113:946\$19	3,31
1915	401:463\$604	1.2903:175\$561	79.022:846\$195	516.628:618\$565	3,01
1916	80:298\$832	9.911:667\$399	84.133:335\$989	496.080:249\$134	2,09
1917	37:430\$332	10.653:371\$027	99.250:542\$673	520.100:184\$25	2,09
1918	324:626\$859	16.326:303\$362	81.002:089\$568	692.602:764\$158	2,76
1919	781:776\$271	18.862:006\$287	12.2274:990\$923	676.758:267\$331	3,43
1920	805:949\$176	40.279:077\$041	15.359:0067\$363	827.708:050\$03	5,39
1921	130:808\$783	34.219:197\$211	82.605:721\$815	934.930:869\$378	3,82
1922	234:555\$887	40.592:613\$603	83.766:602\$447	1074.179:793\$262	4,06
1923	223:394\$485	38.309:222\$741	75.643:976\$393	1084.533:105\$509	3,83
1924	282:128\$091	49.434:470\$322	88.923:418\$648	1229.666:583\$473	4,34
1925	11:9063\$13	49.655:773\$83	85.727:620\$776	1370.988:540\$557	3,76
1926	118:594\$423	48.629:242\$876	89.640:681\$672	1481.412:926\$782	3,41
1927	-	60.690:453\$0	-	2025.959:251\$0	3,00
1928	-	67.571:054\$0	-	2350.106:924\$0	2,88
1929	-	68.408:086\$0	-	2422.392:544\$0	2,82
1930	-	78.063:514\$0	-	2515.544:094\$0	3,10
1931	-	32.917:074\$0	-	2046.620:366\$0	1,61
1932	-	39.239:673\$0	-	2859.668:876\$0	1,37
1933	-	54.260\$011\$0	-	3412.750:670\$0	1,59
1934	-	47.349:086\$0	-	2099.250:295\$0	2,26
1935	-	67.833:605\$0	-	2872.001:486\$0	2,36
1936	-	75.526:778\$4	-	3226.080:812\$0	2,34
1937	-	83.693:501\$6	-	4143.958:622\$1	2,02
1939	-	16.9423:188\$9	-	5674.891:051\$2	2,99
1940	-	17.3479:006\$5	-	6137.078:591\$3	2,83

⁽¹⁾ Valores em 1 mil réis.

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Tabela 4. Participação das despesas do Ministério da Agricultura nos gastos da União.

Ano	Unidade	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾	União ⁽¹⁾	Relação (%)
1942	Cr\$	22.329.394,60	595.192.697,00	3,75
1943	Cr\$	163.574.804,53	5.934.009.080,50	2,76
1944	Cr\$	215.003.120,30	7.450.661.146,80	2,89
1945	Cr\$	297.251.129,60	9.849.491.739,70	3,02
1946	Cr\$	478.688.429,70	13.315.565.149,70	3,59
1947	Cr\$	553.671.453,10	12.518.674.119,60	4,42
1948	Cr\$	658.271.706,20	14.424.561.712,60	4,56
1949	Cr\$	942.536.288,60	20.363.319.532,80	4,63
1950	Cr\$	1.066.350.000,00	23.669.850.000,00	4,51
1951	Cr\$	1.001.347.000,00	24.609.329.000,00	4,07
1952	Cr\$	1.275.678.053,90	28.460.744.732,90	4,48
1953	Cr\$	1.970.638.517,00	39.925.491.000,00	4,94
1954	Cr\$	2.425.709.958,50	53.661.017.105,30	4,52
1955	Cr\$	3.158.697.784,20	63.286.948.715,10	4,99
1956	Cr\$	3.262.704.757,00	107.028.203.311,00	3,05
1957	Cr\$	5.370.903.972,40	118.711.590.802,90	4,52
1958	Cr\$	6.172.804.527,60	148.478.452.288,50	4,16
1959	Cr\$	7.490.848.059,80	184.273.251.360,80	4,07
1960	Cr\$	10.272.679.328,90	264.636.261.598,00	3,88
1961	Cr\$	9.501.038.280,00	419.913.963.644,40	2,26
1962	Cr\$	18.050.592.981,00	726.694.160.692,90	2,48
1965	Cr\$	83.241.630.256,00	4.414.920.023.218,00	1,89
1967	NCr\$	31.660.580.000,00	626.469.645.870,00	5,05
1969	NCr\$	281.307.023,00	18.651.501.718,56	1,51
1970	NCr\$	340.716.490,47	29.819.965.069,31	1,14
1975	Cr\$	950.658.397,83	103.838.692.473,93	0,92
1980	Cr\$	24.290.259.472,00	1.137.978.410.814,60	2,13
1983	Cr\$	378.882.268.147,00	8.537.106.422.519,00	4,44
1985	Cr\$	3.677.405.958.202,00	130.425.844.256.952,00	2,82
1988	Cz\$	230.254.225.538,77	15.857.926.137.634,50	1,45
1990	NCz\$	162.951.341.301,59	21.580.391.162.797,50	0,76
2000	R\$	2.874.349.764,05	315.420.658.792,34	0,91
2001	R\$	2.702.702.578,25	383.389.210.368,83	0,70

Continua...

Tabela 4. Continuação.

Ano	Unidade	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾	União ⁽¹⁾	Relação (%)
2002	R\$	2.810.980.664,59	439.097.026.749,90	0,64
2003	R\$	2.809.732.749,92	493.362.924.760,52	0,57
2004	R\$	3.445.263.456,70	543.759.762.939,78	0,63
2005	R\$	4.607.726.414,87	606.932.712.686,75	0,76
2006	R\$	5.076.292.623,23	797.835.457.211,24	0,64
2007	R\$	5.273.722.831,84	1.165.493.791.893,96	0,45
2008	R\$	6.328.008.990,83	1.246.891.567.185,80	0,51
2009	R\$	8.977.073.262,81	1.423.883.440.562,79	0,63

⁽¹⁾ Valores correntes.

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Tabela 5. Despesas realizadas no programa Agropecuária no ano de 1970.

Programa	Créditos orçamentários, especiais e extraordinários		
	Ministério e encargo	Valor (Cr\$)	(%)
Agropecuária	Ministério da Agricultura	286.767.403,60	70,80
	Ministério do Exército	77.580,90	0,02
	Ministério do Interior	78.683.874,90	19,40
	Encargos financeiros da União	35.880.000,00	8,86
	Encargos financeiros da União com estados, municípios e Distrito Federal	3.400.000,00	0,84
Total		404.808.859,40	100
Gastos totais da União com todos os programas		28.115.660.159,00	

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

A divisão de atuação entre vários ministérios mantém-se até os dias atuais e com um número ampliado de participantes. Desse modo, a análise dos gastos públicos em agricultura será feita não mais focando apenas o Mapa, mas outros ministérios que fazem parte da Função Agricultura.

Em 1999, houve outra importante mudança na metodologia dos gastos públicos. Com essa alteração, foi criada uma função específica para organização agrária, até então

considerada um programa da Função Agricultura. A partir de então, passou a existir a Função Agricultura e a Função Organização Agrária (BRASIL, 1999b).

A divisão de atribuições

Mudança expressiva de atribuições ocorreu a partir do ano de 2001. Com a Medida Provisória nº 2123-030, de 27 de março de 2001 (BRASIL, 2001), criou-se o Ministério do Desen-

volvimento Agrário (MDA), cujas atribuições são a de promover a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Embora a instituição desse novo ministério tenha se dado em 2001, seu ministro fora nomeado em 1996 como ministro extraordinário de Política Fundiária.

Com essa nova configuração, o Mapa concentra, como uma de suas principais áreas de competência, a política agrícola, enquanto o MDA, a estratégia de desenvolvimento rural.

Juntamente com essa mudança, a partir de 2000, na ótica do gasto público, a organização agrária passou a constituir uma nova função na relação de contas do orçamento fiscal e da seguridade social (Figura 1).

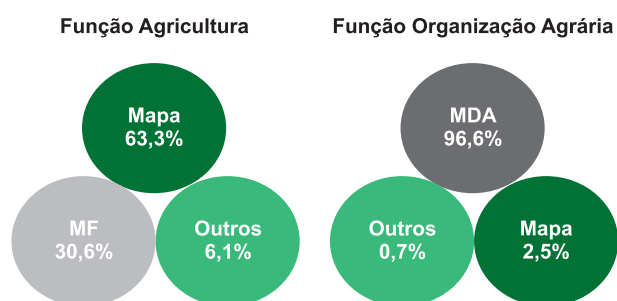


Figura 1. Divisão de atribuições do Mapa e do MDA. Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação e Siafi (2010).

O Mapa tem sido, geralmente, o principal ministério com despesas na Função Agricultura. Nos últimos 10 anos, somente em 2003 e 2004, teve uma participação menor do que o Ministério da Fazenda nas despesas da Função Agricultura – em 2003, foi de 43,2%, e em 2004, 45,1%. Em 2008 e 2009, sua participação foi de 66,8% e 63,3%, respectivamente (Tabela 6). Como se observa na Figura 1, 30,6% das despesas da Função Agricultura são de responsabilidade do Ministério da Fazenda. Essas contas referem-se àquelas que, pela legislação pertinente, recebem algum grau de subvenção econômica mediante taxas de juros reduzidas ou alguma proteção por meio de instrumentos de comer-

cialização. Na Função Organização Agrária, a maior participação foi a do Ministério do Desenvolvimento, 96,6% (Tabela 7).

Tabela 6. Despesas executadas por órgão superior na Função Agricultura (milhões de reais de 2009)⁽¹⁾.

Ano	Ministério			Total
	Agricultura	Fazenda	Outros	
2000	6.203,60	3.799,20	966,10	10.968,90
2001	5.285,50	4.317,20	1.117,20	10.719,90
2002	4.843,20	4.003,00	630,70	9.476,90
2003	3.942,30	4.795,20	390,50	9.128,10
2004	4.418,60	4.982,50	391,90	9.792,90
2005	5.576,80	3.937,40	697,70	10.211,80
2006	6.039,70	5.375,50	402,40	11.817,60
2007	5.971,10	5.691,40	964,60	12.627,10
2008	6.458,20	2.382,90	829,40	9.670,40
2009	8.977,10	4.335,40	868,80	14.181,30

⁽¹⁾ Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV. Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação e Siafi (2010).

Tabela 7. Despesas executadas por órgão superior na Função Organização Agrária (milhões de reais de 2009)⁽¹⁾.

Ano	Ministério		Total
	Desenvolvimento Agrário	Outros	
2000	2.357,60	2,2	2.359,80
2001	2.594,50	6,4	2.600,90
2002	2.371,00	7,8	2.378,70
2003	2.002,50	3,2	2.005,70
2004	3.341,50	15,6	3.357,10
2005	4.376,80	14,7	4.391,50
2006	4.851,80	132,6	4.984,40
2007	5.309,10	104,7	5.413,70
2008	4.387,60	147,8	4.535,40
2009	4.611,40	149,0	4.760,50

⁽¹⁾ Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV. Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação e Siafi (2010).

Despesas do Mapa por categoria econômica

A distribuição das despesas totais do Mapa, nos anos registrados na Tabela 8, mostra que a natureza das atividades do ministério define uma divisão mais pendente para as despesas correntes, que são aquelas caracterizadamente consumidas no exercício de 1 ano. Em geral, elas têm se situado entre 50% e 60% dos gastos totais. Houve alguns anos, como 1975 e 1985, em que essas despesas adquiriram maior expressão, atingindo mais de 70,0% dos gastos totais do ministério.

Por sua vez, as despesas de capital, que têm em sua denominação o alcance de despesas cujos itens possuem finalidade mais duradoura, não se consumindo num mesmo exercí-

cio. Essas despesas têm variado entre 26,58% e 49,9%. Essa participação elevada das despesas de capital em 2009 deu-se pelo peso de basicamente duas contas: formação de estoques públicos no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e financiamento para custeio, investimento, colheita e pré-comercialização do café. Essas duas contas absorveram, em 2009, 48,5% dos recursos totais do Mapa.

Quadro geral das mudanças Novos programas e novos instrumentos

Foram enormes as mudanças que ocorreram nos gastos públicos nos últimos anos. Esta parte do trabalho faz um quadro geral desde 1988 até 2009. Várias passagens ocorridas nesse período foram analisadas em outros trabalhos

Tabela 8. Despesas do Mapa por categoria econômica, em valores correntes.

Ano	Unidade	Despesa corrente	Porcentagem do total	Despesa de capital	Porcentagem do total	Total
1956	Cr\$	1.914.147.573	59,74	1.289.895.755	40,26	3.204.043.328
1957	Cr\$	3.205.482.189	60,16	2.123.090.622	39,84	5.328.572.810
1958	Cr\$	3.698.745.861	60,88	2.376.489.374	39,12	6.075.235.235
1959	Cr\$	4.025.614.672	54,20	3.402.273.681	45,80	7.427.888.353
1960	Cr\$	5.762.681.818	56,29	4.474.444.311	43,71	10.237.126.129
1967	NCr\$	117.702.480	57,68	86.373.656	42,32	204.076.136
1970	NCr\$	230.869.259	67,76	109.847.232	32,24	340.716.490
1975	Cr\$	1.181.791.545	73,42	427.790.016	26,58	1.609.581.561
1980	Cr\$	17.628.899.193	72,58	6.661.360.279	27,42	24.290.259.472
1983	Cr\$	2.311.546.405	61,01	1.477.276.276	38,99	3.788.822.682
1985	Cr\$	27.050.622.902	73,56	9.723.436.680	26,44	36.774.059.582
1988	Cz\$	155.202.988.949	67,41	75.051.236.590	32,59	230.254.225.539
1990	NCz\$	96.123.771.933	58,99	66.827.569.369	41,01	162.951.341.302
2005	R\$	2.767.127.174	50,72	2.688.518.910	49,28	5.455.646.084
2009	R\$	4.447.375.489	50,09	4.430.518.368	49,91	8.877.893.856

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

e, dessa forma, alguns detalhes não serão apresentados para não tornar o trabalho repetitivo (GASQUES et al., 2006a, 2006b).

Mas, antes de passar a indicar a direção das principais mudanças que interferiram nos gastos públicos, a Tabela 9 sintetiza uma série que ajudará a verificar o comportamento dos gastos. A tabela apresenta a nova denominação das contas da agricultura, que, como foi apontado, passaram a partir de 2000 a conter as funções Agricultura e Organização Agrária. Outro ponto a observar é que daqui em diante não será feita, em geral, referência isolada ao Mapa, já que muitos outros ministérios atuam conjuntamente nas despesas relativas ao meio rural como foi mostrado na Figura 1 e em outras partes do trabalho.

A Tabela 9 apresenta uma primeira visualização das despesas de agricultura e organização agrária. Mostra também outras informações, como as despesas da União e o PIB, para que o leitor possa situá-las da forma que desejar. A tabela inicia-se em 1988 por uma razão importante, foi nesse ano, a partir de 1º de janeiro, que ocorreu a unificação orçamentária, pela qual se centralizam as despesas referentes a fundos e programas da agricultura, antes no Banco Central, no Ministério da Fazenda, sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional. Essa unificação deu-se mediante os Decretos nºs 94.442 a 94.444, de 12 de junho de 1987. (BRASIL, 1987a, 1987b, 1987c).

Como se vê na Tabela 9, somente as despesas da Função Agricultura caíram, as da Função Organização Agrária elevaram-se. No período como um todo, as despesas com agricultura caíram a uma taxa anual de 4,55% e as com organização agrária subiram 6,3%, ao ano, entre 1988 e 2009. De 2000 a 2009, as taxas foram as seguintes: Função Agricultura, 2,4%, e Função Organização Agrária, 11,0%. Portanto, a redução do gasto público ocorreu exclusivamente em relação aos gastos da Função Agricultura, e não sobre os da Organização Agrária.

As perguntas que surgem naturalmente ao olhar os dados da Tabela 9 são: “Por que a média

de despesas em agricultura e organização agrária é tão mais elevada no período 1988–1999 do que no período seguinte?” e “Quais foram as principais mudanças que fizeram com que os gastos públicos em agricultura se reduzissem tanto?”. Ocorreram várias, mas as mais decisivas foram: a) o corte nos subsídios agrícolas; b) a criação de novas fontes de crédito rural e mudança na forma de atuação do governo; e c) a criação de novos mecanismos de comercialização.

Ocorreu o corte nos subsídios agrícolas do crédito rural e também de alguns produtos, como açúcar, álcool e trigo. Vários trabalhos mostram o montante de dispêndios com essa política e a economia de recursos públicos que ela trouxe (GASQUES, 2001, 2004). Mas, além da redução das despesas por causa do corte dos subsídios, duas outras mudanças aconteceram no crédito rural.

Uma delas foi a diminuição da importância das fontes tradicionais de financiamento rural, fontes essas, como recursos obrigatórios (exigibilidades) e recursos livres, que passaram a ser substituídas por poupança rural, recursos externos, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e outras (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009).

Nessas novas fontes de financiamento podem ser incluídas, também, a indústria de insumos e as *tradings*. Para se ter uma indicação do aumento da importância dessas novas fontes no financiamento, estimou-se que sua participação aumentou de 11,2%, em 1990, para 74,2% em 1993⁴. Foi importante, ainda, no suprimento de recursos para a agricultura, a criação de diversos programas de investimento com taxas de juros favorecidas, como parte de um programa de operações de crédito rural de investimento rural e agroindustrial (BRASIL, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Entre esses, incluem-se o Moderfrota, o Moderinfra e outros.

A outra ocorreu no crédito rural com a Lei nº 8.427, de 1992. Essa lei definiu parâmetros para o financiamento a partir dos anos 1990 e, por meio dela, o governo passou a atuar mediante equalizações de taxas. A equalização de taxas

⁴ Banco Central do Brasil. Crédito Rural e Agroindustrial. Relatório de Dezembro de 1993.

Tabela 9. Despesas da União, PIB⁽¹⁾ e despesas das funções Agricultura e Organização Agrária⁽²⁾.

Ano	Despesa da União	PIB	Função		
			Agricultura	Organização Agrária ⁽³⁾	Agricultura + Organização Agrária
1988	411.377.938.590	1.876.011.780.137	31.250.424.543	4.268.044.041	35.518.468.584
1989	968.110.233.950	1.935.293.752.390	18.202.205.819	474.701.789	18.676.907.608
1990	1.388.199.899.633	1.851.108.474.161	25.811.842.953	1.116.815.716	26.928.658.669
1991	573.462.383.422	1.870.202.367.035	23.492.136.361	1.642.540.045	25.134.676.406
1992	721.135.445.274	1.861.470.113.073	17.079.859.932	1.008.008.670	18.087.868.602
1993	834.498.052.087	1.948.310.503.705	19.573.755.233	1.587.006.270	21.160.761.503
1994	604.538.252.831	2.052.240.397.490	20.198.348.202	2.094.516.142	22.292.864.345
1995	525.722.785.034	2.142.884.407.946	23.837.163.590	3.974.712.703	27.811.876.293
1996	549.467.633.083	2.188.967.112.989	15.323.281.691	3.998.935.236	19.322.216.928
1997	726.976.325.417	2.262.851.276.565	20.767.159.942	4.027.366.849	24.794.526.791
1998	829.436.126.380	2.263.651.096.631	14.146.640.543	4.206.640.540	18.353.281.083
1999	784.018.482.420	2.269.402.543.057	17.118.699.691	2.512.662.403	19.631.362.093
2000	680.757.185.546	2.367.127.257.053	10.968.878.375	2.359.761.126	13.328.639.501
2001	749.766.719.228	2.398.210.450.317	10.719.904.288	2.600.852.979	13.320.757.267
2002	756.543.475.421	2.461.957.140.452	9.476.939.946	2.378.721.300	11.855.661.246
2003	692.230.375.861	2.490.186.429.057	9.128.068.313	2.005.734.970	11.133.803.283
2004	697.375.122.561	2.632.433.158.593	9.792.897.021	3.357.121.982	13.150.019.003
2005	734.573.874.474	2.715.609.454.481	10.211.776.795	4.391.523.079	14.603.299.874
2006	949.249.326.795	2.823.067.072.621	11.817.578.634	4.984.366.471	16.801.945.105
2007	1.319.622.863.214	2.995.031.680.075	12.627.112.849	5.413.745.806	18.040.858.656
2008	1.272.537.648.775	3.148.857.550.574	9.670.438.440	4.535.416.604	14.205.855.044
2009	1.423.883.440.563	3.143.014.695.014	14.181.283.596	4.760.456.140	18.941.739.736
Taxa anual (%)	2,36	2,63	-4,55	6,27	-3,07

⁽¹⁾ Produto Interno Bruto.

⁽²⁾ Valores em reais de 2009, atualizados com base no IGP-DI e deflacionados pelo IGP-DI.

⁽³⁾ Até 1999, era um programa da Função Agricultura. A partir de 2000, passou a ser Função Organização Agrária.

Fonte: Ipea (2010) e dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por solicitação.

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. A retirada do governo federal no crédito rural foi tão forte que sua participação nos financiamentos a produtores e cooperativas caiu de 68,5%, em 1985, para 0,5% em 2009 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009).

Outro fator responsável pela redução de gastos nos últimos anos foram os instrumentos de comercialização que vinculam o setor privado à comercialização. Esses instrumentos atuam de forma complementar aos mecanismos tradicionais da política de garantia de preços mínimos, especialmente as Aquisições do governo federal (AGFs). São citados como os mais conhecidos o Prêmio para escoamento do produto (PEP), o Prêmio de escoamento da borracha e o Sistema de opções, que têm seus dispêndios reunidos no programa Garantia e sustentação de preços na comercialização (BRASIL, 2003, 2009).

Há vários bons trabalhos que têm analisado esses instrumentos de comercialização, criados a partir de 1996. Destacam-se aqui quatro: Lopes (1995), Pereira e Prado (2002), Rezende (2000) e Villa Verde (2001). Os estudos abordam esses instrumentos de maneira complementar. Tratam da necessidade de reformulação do sistema a partir da percepção de que era necessário criar novos instrumentos de comercialização, da eficiência dos instrumentos e das mudanças ocorridas. Além desses trabalhos, relatórios de atividades da STN/Copec têm chamado atenção para a economia de recursos que esses instrumentos trouxeram.

Um dos principais resultados que os instrumentos de comercialização trouxeram foi a redução dos dispêndios com estoques públicos, pois eles anteriormente eram feitos pelo governo. Ao mesmo tempo em que foram introduzidos esses instrumentos, houve, especialmente a partir de 1990, uma melhor administração dos estoques públicos, isso teve efeitos diretos nos gastos. Esse ponto foi muito influenciado pela abertura comercial, que adquiriu maior expressividade a

partir de 1990. Delgado (1995) discute o período da abertura comercial no Brasil e a sua influência na eficiência da política agrícola interna. Ele mostra que os instrumentos tradicionais de comercialização passaram a não funcionar adequadamente com a abertura a partir de 1990.

A comparação dos volumes físicos de estoques dos principais produtos agrícolas de 1985 a 1988, com os estoques a partir de 1996, mostra uma queda expressiva das AGFs (CONAB, 2010a). Na série disponibilizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o total de AGFs de produtos agrícolas, entre os anos de 1985 e 1988, foi de 32,4 milhões de toneladas. Dessas, o maior volume físico ocorreria em 1987, quando foram compradas pelo governo 12 milhões de toneladas, das quais 66,4% eram de milho. Por sua vez, num período de 13 anos, que vai de 1989 a 2001, foram adquiridos pelo governo um total de 20,3 milhões de toneladas (CONAB, 2010a). Essa redução deve-se à mudança da política de comercialização adotada a partir de 1996.

Prioridades dos gastos públicos nos anos 2000

Analisando o que foi discutido em relação a políticas e instrumentos, com uma visão detalhada sobre as prioridades dadas ao gasto público no Brasil, conclui-se que, nos 20 anos compreendidos entre 1980 e 2000, o abastecimento sempre norteou a prioridade em todos os períodos intermediários a esse período maior. O abastecimento representou, entre 1980 e 1999, uma média de 41,8% dos gastos públicos em agricultura. Essa orientação permaneceu mesmo depois do período de estabilização da economia brasileira iniciado em 1994.

Este tópico começa mostrando e comentando as despesas executadas por programa e, para facilitar a leitura, considera-se o ano de 2009. Para que se tenha uma abordagem mais ampla, são apresentadas também as despesas para a Função Organização Agrária. Em 2009,

23 programas compõem a Função Agricultura, como mostra a Tabela 10.

O primeiro ponto a observar é a preocupação com a questão do abastecimento, que permanece ao verificar as prioridades dos gastos por meio dos programas. Mantém-se, em 2009, uma média de gastos com o programa de abastecimento semelhante à que havia nas décadas de 1980 e 1990.

Verifica-se que, em 2009, o programa de abastecimento agroalimentar representa 41,67% das despesas da Função Agricultura. Mas, em 2008, ano de bons preços agrícolas e reduzida intervenção do governo, as despesas com abastecimento representaram 23,3% das despesas da Função Agricultura. Os reflexos da crise econômica internacional de 2008 e os baixos preços de produtos agrícolas, especialmente do milho, levaram a maior intervenção na comercialização (CONAB, 2010b). Alguns detalhes adicionais sobre isso serão apresentados depois.

O segundo ponto é a prioridade dada ao desenvolvimento da economia cafeeira, que recebe um suporte, desde 1999, sob a forma de crédito (BRASIL, 1999a). Essa ajuda representou, em 2009, 12,52% das despesas da Função Agricultura. Esse programa é gerenciado integralmente pelo Mapa, mediante uma diretoria especializada nesse tema.

A Agricultura Familiar, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apresenta-se como outra prioridade, ao se examinar a distribuição das despesas em 2009, mas isso também acontece a partir de sua criação em 1995⁵. O programa participa com 11,85% dos dispêndios destinados ao crédito e às outras atividades do programa dentro da Função Agricultura. Em 2000, a participação do Pronaf nas despesas foi de 17,8%. Por fim, as despesas administrativas, reunidas em apoio administrativo, que tiveram participação de 17,5% nos gastos.

A Tabela 11 mostra que as despesas, por programa, da Função Organização Agrária concentram-se principalmente no crédito para instalação das famílias assentadas (Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento), 35,37% das despesas totais, e na obtenção de imóveis rurais (Assentamento para Trabalhadores Rurais), 16,54% das despesas totais. A maior parte dos demais recursos é dirigida principalmente ao crédito fundiário, 10,81%. Dois outros programas, o de Assistência Técnica e Extensão Rural e o de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, receberam 16,18% dos recursos, distribuídos em ampla quantidade de pequenos projetos.

Apesar de terem sido destacados apenas os programas mais expressivos em valor, especialmente em agricultura, há vários programas cujos montantes de recursos são pequenos relativamente aos demais, mas que têm enorme importância para o crescimento, competitividade e qualidade dos alimentos. Nesse grupo de pequenos programas estão incluídos aqueles ligados às subfunções que se referem a Defesa Animal e Vegetal, Extensão Rural, Formação de Recursos Humanos, Informações, Agroenergia, Normalização, Qualidade, e outros. Conjuntamente, esses programas devem representar cerca de 3,5% do total de gastos da Função Agricultura. Dentro deles, para se ter uma ideia da baixa expressividade desses programas, Extensão Rural representou, no ano de 2000, 4,7% dos dispêndios, e, com a passagem de atribuições para o MDA, esse programa praticamente desapareceu da Função Agricultura.

Gastos públicos em comercialização e crédito rural

O ano de 2009 apresentou o maior dispêndio em comercialização nos últimos 5 anos, como se observa pela Tabela 12, e esse resultado deveu-se à elevação das despesas. Em comparação com 2008, tanto a formação de estoques como a garantia e a sustentação de preços geraram mais dispêndios.

⁵ Programa criado em 24 de agosto de 1995, pela Resolução nº 22.191 do Conselho Monetário Nacional.

Tabela 10. Despesas por programa em 2009 na Função Agricultura.

Programa	Atividade	Dotação atualizada	Empenho emitido	Despesas executadas	Valores pagos	Relação (%)
350	Desenvolvimento da economia cafeeira	2.543.166.689,04	1.776.166.544,61	1.776.166.544,61	1.716.853.773,91	12,52
351	Agricultura familiar (Pronaf)	2.092.504.000,00	1.681.174.708,23	1.681.174.708,23	1.151.585.593,13	11,85
352	Abastecimento agroalimentar	7.270.694.271,09	5.656.414.993,65	5.909.316.152,16	4.205.549.113,37	41,67
356	Segurança e qualidade de alimentos e bebidas	91.219.052,36	83.222.394,14	83.991.355,43	59.973.149,28	0,59
357	Segurança da sanidade na agropecuária	179.699.789,78	123.356.872,56	124.334.714,08	91.115.979,23	0,88
360	Gestão da política agropecuária	78.306.711,63	54.619.691,84	54.649.715,07	38.094.772,61	0,39
362	Desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de cacau	46.177.978,57	39.649.092,52	39.807.303,95	15.227.086,71	0,28
365	Minimização de riscos no agronegócio	315.238.873,48	218.887.769,60	219.016.427,14	198.524.945,39	1,54
375	Qualidade de insumos e serviços agropecuários	17.977.282,00	15.428.304,25	15.956.823,16	11.847.279,88	0,11
379	Desenvolvimento da agricultura irrigada	689.704.071,75	567.495.095,26	568.386.255,58	214.869.660,09	4,01
393	Desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual	842.559,60	762.590,77	773.407,77	351.464,27	0,01
750	Apoio administrativo	2.530.967.627,98	311.242.040,38	2.482.100.725,09	267.106.523,79	17,5
1062	Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica	1.233.403,00	1.227.880,21	1.227.880,21	1.160.906,28	0,01
1156	Pesquisa e desenvolvimento para a competitividade e sustentabilidade do agronegócio	398.167.509,62	384.381.046,20	384.383.978,06	178.425.492,47	2,71
1161	Pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social	14.336.097,46	14.062.018,17	14.062.997,87	10.475.450,15	0,1

Continua...

Tabela 10. Continuação

Programa	Atividade	Dotação atualizada	Empenho emitido	Despesas executadas	Valores pagos	Relação (%)
1342	Desenvolvimento sustentável da pesca	245.217.842,00	144.388.525,52	144.388.525,52	45.957.822,56	1,02
1343	Desenvolvimento sustentável da aquicultura	43.655.393,90	25.557.444,40	25.557.444,40	11.619.165,33	0,18
1344	Gestão da política aquícola e pesqueira	63.105.417,32	33.789.794,59	33.789.794,59	17.191.749,39	0,24
1409	Desenvolvimento da agroenergia	35.121.000,68	32.177.399,16	32.176.419,46	23.486.772,96	0,23
1426	Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade	4.018.565,53	3.518.916,14	3.523.973,29	2.327.123,19	0,02
1437	Desenvolvimento do agronegócio no comércio internacional	5.069.100,00	3.125.380,06	3.129.948,06	2.878.930,66	0,02
1442	Desenvolvimento sustentável do agronegócio	21.235.416,00	15.930.683,14	16.078.107,97	8.236.045,63	0,11
6003	Apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário	712.328.943,00	567.290.394,06	567.290.394,06	14.588.488,18	4
	Total	17.399.987.595,79	11.753.869.579,46	14.181.283.595,76	8.287.447.288,46	100

Fonte: dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Tabela 11. Despesas por programa em 2009 na Função Organização Agrária.

Programa	Atividade	Dotação atualizada	Empenho emitido	Despesas executadas	Valores pagos	Relação (%)
135	Assentamentos para trabalhadores rurais	1.019.414.814,80	787.355.679,98	787.354.630,30	751.607.008,11	16,54
137	Desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento	1.748.161.444,31	1.683.732.260,83	1.683.732.518,58	646.139.954,18	35,37
138	Gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras públicas	222.772.866,04	106.566.514,25	106.566.542,25	30.859.437,35	2,24
139	Gestão da política de desenvolvimento agrário	36.891.150,09	19.790.039,16	19.790.039,16	15.099.453,63	0,42
351	Agricultura familiar (Pronaf)	284.391.716,93	262.850.413,65	262.853.896,98	191.313.614,88	5,52
750	Apoio administrativo	583.235.797,33	159.069.565,66	557.005.434,55	121.622.933,52	11,7
1116	Crédito fundiário	533.822.870,26	514.656.866,86	514.656.866,86	70.665.855,83	10,81
1120	Paz no campo	15.411.636,00	7.886.617,24	7.887.217,24	6.522.374,58	0,17
1334	Desenvolvimento sustentável de territórios rurais	458.848.871,00	381.461.650,37	381.461.650,37	43.811.420,99	8,01
1336	Brasil quilombola	42.521.495,31	6.208.228,36	6.208.228,36	4.624.797,43	0,13
1350	Educação do campo – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)	70.212.027,42	23.071.032,41	23.071.032,41	10.789.087,44	0,48
1426	Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade	1.250.000,00	450.000,00	450.000,00	-	0,01
1427	Assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar	505.842.295,59	388.789.143,13	388.789.291,63	116.304.293,41	8,17
1433	Cidadania e efetivação de direitos das mulheres	33.065.744,00	20.628.791,41	20.628.791,41	11.481.179,83	0,43
Total		5.555.842.729,08	4.362.516.803,31	4.760.456.140,10	2.020.841.411,18	100

Fonte: dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Em razão dos baixos preços dos produtos agrícolas em 2008, o governo fez aquisições elevadas em 2009, com o objetivo de garantir preços e renda aos produtores. Essa necessidade de maior atuação em 2009 elevou a expansão das despesas de comercialização nesse ano. Também outros instrumentos de comercialização, como o mercado de opções, mostraram, em 2009, as maiores quantidades de produtos negociados desde 2000 (CONAB, 2010b).

Quanto ao crédito rural, o aumento dos gastos públicos ocorreu principalmente por causa das despesas do Pronaf e do custeio agropecuário. As despesas do Pronaf passaram de R\$ 1,15 bilhão para R\$ 1,68 bilhão, e as de custeio agropecuário, de R\$ 513 milhões para R\$ 780 milhões.

Em 2009, conjuntamente as despesas de comercialização e de crédito rural resultaram num gasto para o governo de R\$ 7,35 bilhões. Esse valor representa 0,23% do PIB em 2009,

Tabela 12. Despesas da União com comercialização e crédito rural ^{(1), (2)}.

Comercialização	2005	2006	2007	2008	2009
Formação de estoques públicos (AGF)	1.378,4	1.063,1	734,1	656,8	2.840,4
Financiamento e equalização nas operações de empréstimos do governo federal (EGF)	8,1	3,9	40,7	0,0	78,2
Financiamento e equalização de preços nas aquisições e na formação de estoques (AGF)	166,2	270,9	246,8	49,6	188,0
Garantia e sustentação de preços na comercialização	443,9	2.187,6	1.839,4	187,7	1.176,8
Subtotal	1.996,6	3.525,6	2.861,0	894,1	4.283,4
Crédito rural	2005	2006	2007	2008	2009
Financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar (Pronaf)	2.157,4	1.776,0	1.636,6	1.145,9	1.681,2
Financiamento e equalização de juros nas operações de custeio agropecuário (Lei nº 8.427/92)	247,2	406,4	1.139,8	512,9	779,7
Financiamento e equalização de juros nas operações de investimento rural e agroindustrial	471,0	454,0	505,5	180,3	156,7
Equalização de juros e bônus de adimplência	51,4	40,7	37,3	34,1	7,9
Equalização de juros do alongamento de dívida do crédito rural (Lei nº 9.866/99) – Pesa	364,1	234,6	245,0	241,9	248,7
Concessão de subvenção econômica ao P-Nacional (Credit)	0,0	21,8	95,1	162,3	179,3
Subtotal	3.422,3	2.934,8	3.659,6	2.301,6	3.071,5
Total de comercialização e crédito rural	5.418,9	6.460,4	6.520,6	3.195,8	7.354,9
Total de despesas da Função Agricultura	10.211,8	11.817,6	12.627,1	9.670,4	14.181,3

⁽¹⁾ Em milhões de reais de 2009. Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

⁽²⁾ Pode haver algumas diferenças entre os dados da tabela e os da Coordenação-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), divulgados pela internet. Em geral, os números da STN/Copec são menores. Mas isso deve-se à conceituação de despesa usada neste trabalho e a usada por essa coordenação. Enquanto este utiliza o conceito de despesa executada, a Copec usa o de despesa paga. O conceito de despesa executada é mais abrangente e representa o gasto público realizado no ano e também aquela parte do gasto que eventualmente é deixada para o exercício seguinte.

Fonte: dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

que é um valor pequeno comparado a outras economias, e coloca o Brasil entre os países com as menores taxas de proteção de sua agricultura no mundo.

Referências

BALANÇO GERAL DA UNIÃO. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935-2009. Anual.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural de 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2009>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Síntese dos padrões monetários brasileiros**. Brasília, DF, 2007.

BINAGRI. Biblioteca Nacional de Agricultura. **Estruturas do Ministério da Agricultura**. Brasília, DF, 2010. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Decreto Imperial 1.067, de 28 de julho de 1860**. Cria uma nova Secretaria de Estado com a denominação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Publicado na Coleção de Leis do Brasil, 1860, v. 1, p. 15. Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?jsessionid=3f1b0fe775a4455c581d938b8dd4c61b24d0b0d3402b24bd3b289f5693ff5a8f.e3uQb3aPbNeQe38Kah0Tc38Sbh90?operacao=visualizar&id=1006>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BRASIL. Decreto nº 94.442 de 12 de junho de 1987. Estabelece procedimentos para a proposta orçamentária de 1988 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 13 jun. 1987a.

BRASIL. Decreto nº 94.443 de 12 de junho de 1987. Atribui ao Ministério da Fazenda competência para exercer atividades relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 13 jun. 1987b.

BRASIL. Decreto nº 94.444 de 12 de junho de 1987. Transfere os fundos e programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 13 jun. 1987c.

BRASIL. Medida Provisória n. 1911-8 de 29 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9 649 de 27 de maio de 1998 sobre a organização da Presidência da república e dos Ministério e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 30 jul. 1999a.

BRASIL. Medida Provisória n. 2123 de 27 de março de 2001. Altera dispositivos da Lei 9 649 de 27 de maio de 1998 Que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras Providências.

Diário Oficial [da] República Federativa, Brasília, DF, 28 mar. 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Contas do exercício financeiro de 1924**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 15 abril 1999b.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Conab executou R\$ 2,88 bi da PGPM em 2009**. Imprensa: notícias, 14 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=1949>>. Acesso em: 14 jan. 2010b.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Indicadores da Agropecuária**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 22 abril 2010a.

DELGADO, G. C. **Estoques governamentais de alimentos e preços públicos**: relatório de avaliação do sistema. Brasília, DF: Ipea, 1995. 41 p. (Texto para Discussão, 395).

GASQUES, J. G. **Gasto público para o desenvolvimento agrícola e rural**: o caso do Brasil: informe final. Santiago, CL: FAO, 2004. 78 p.

GASQUES, J. G. Gastos públicos na agricultura. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001. p. 157-190.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. **Gastos públicos na agricultura, evolução e mudanças**. Brasília, DF: Ipea, 2003. 31 p. (Texto para Discussão, 948).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. **Recursos para a agricultura e a orientação dos gastos públicos**. Brasília, DF: Ipea, 1991. 12 p. (Texto para Discussão, 229).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E. T. Gasto público en la agricultura: retrospectiva y prioridades. In: BAQUERO, F. S.; ROCHA, J. S.; ORTEGA, J. **Políticas públicas y desarrollo rural en America Latina y el Caribe: el papel del gasto público**. Santiago, CL: FAO, 2006a. Oficina Regional de La FAO para America Latina y El Caribe.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E. T. Gastos públicos em agricultura: retrospectiva e prioridades. **Economia**, Brasília, DF, v. 7, n. 4, p. 209-237, dez. 2006b. Selecta.

IPEA. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?1940368656>>. Acesso em: 24 maio 2010.

LOPES, M. R. **Proposta de reformulação da comercialização agrícola**. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. Fórum Brasil.

PEREIRA, S. R.; PRADO, G. R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano XI, n. 3, p. 41-46, jul./ago./set. 2002.

REZENDE, G. C. **Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. 24 p. (Texto para Discussão, 740).

SIAFI. **Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>. Acesso em: 5 maio 2010.

VILLA VERDE, C. M. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001. p. 316-336.