

A LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO PARA 2010: Agricultura e Reforma Agrária

Gerson Teixeira¹

1. Considerações Introdutórias

Este texto apresenta análise do quadro orçamentário da União para a agricultura e a reforma agrária no presente exercício. Constitui uma leitura do tratamento para esses temas fixado na LOA/2010, a Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010, publicada no DOU, de 27 de janeiro de 2010.

Com a iniciativa, o mandato do Deputado Beto Faro (PT/PA) pretende subsidiar os debates sobre o tema, em especial, pelas entidades dos trabalhadores rurais. Informar e debater, mesmo sobre a terminologia e conceitos da peça orçamentária, afora (por suposto), sobre os recursos alocados para os programas públicos setoriais, é relevante para as atividades de formação das trabalhadoras e dos trabalhadores rurais. Em particular, é de utilidade para a melhor compreensão do grau e da qualidade da inclusão desses segmentos nas políticas públicas e, portanto, para a qualificação temática das suas lutas. Com todas as limitações este é o propósito maior deste documento.

Desde logo vale esclarecer, diante da dualidade institucional no Brasil, aparentemente distintiva entre agricultura familiar e agricultura patronal, que o estudo das dotações orçamentárias do MAPA e suas vinculadas e do MDA, incluindo o INCRA, não dá conta de identificar as classes sociais do campo com maiores participações nos recursos gerados pela sociedade brasileira geridos pela União. Conforme veremos, quando tomamos, por exemplo, as ações da LOA contidas nas chamadas Operações Oficiais de Crédito, no geral, sob a supervisão do MF, constatamos volumes consideráveis de recursos do Tesouro destinados, em especial, para subvenções ou financiamento direto à agricultura empresarial e familiar. Em muitos desses casos, não é possível estimar, pela LOA, as intenções sobre as repartições desses recursos. São os casos, por exemplo: (i) do PROEX (que financia a promoção das exportações), cujas dotações consignadas na LOA não permitem estimar o volume a ser destinado por setor. Sabe-se, apenas, que a agricultura de exportação é a beneficiária da parte desses recursos de interesse do setor agrícola; e (ii) da mesma forma, constam as estimativas de recursos para os fundos de incentivos regionais, das quais, a parcela aplicada na agricultura beneficia, exclusivamente, os grandes empreendimentos; (iii) dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste que mobilizam cifras significativas e, igualmente, não possibilitam o conhecimento antecipado, através da LOA, das respectivas distribuições entre os segmentos produtivos.

Além dessas ações, vale destacar, também, aquelas desenvolvidas pelo BNDES, não apenas no crédito relacionado à produção (neste caso, em boa parte, objeto de subvenções do Tesouro),

¹ Coordenador regional da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA – DF.

mas, também, na participação direta nos processos de fusões, compras e integrações de grandes empresas vinculadas ao agronegócio.

A ressalva acima não se aplica à reforma agrária. O que consta na LOA define a dimensão do programa. E as dotações para 2010 demandam conversas com o governo por parte das entidades dos trabalhadores.

Com as reservas acima, por meio da análise da execução e previsão dos gastos e investimentos com recursos dos orçamentos dos órgãos setoriais é possível, sem dúvidas, uma aproximação sobre o perfil das políticas públicas para a agricultura.

Sobre este assunto, deve ser reconhecido o novo padrão de tratamento verificado no governo do Presidente Lula, em especial, para os agricultores familiares, populações indígenas, quilombolas e outros grupos sociais minoritários, caracterizados até então pela frágil ou ostensiva exclusão das atenções de um poder público francamente a serviço das classes mais bastadas da sociedade brasileira. No entanto, até pela magnitude das demandas historicamente acumuladas por esses setores, ainda há muitas conquistas pelo caminho. Por isto, a análise aqui proposta procura apontar, também, os flancos nos programas e recursos orçamentários para a agricultura e reforma agrária, na perspectiva de municiar os trabalhadores para as suas reivindicações.

Antecedendo a abordagem setorial, o texto inclui uma breve avaliação sobre o cenário macro-econômico atual e alguns dos seus indicadores, que serviram de balizamento para a confecção da LOA 2010. Entendemos que este exercício preliminar, ainda que sem maiores aprofundamentos, é de relevância para as interpretações políticas das ações setoriais

As fontes dos dados do orçamento utilizados no documento foram o ***Siga Brasil***, sistema de informações sobre as leis orçamentárias do Senado Federal, e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Por fim, deve ser frisado que as responsabilidades políticas e de mérito do texto são de plena responsabilidade do autor.

2. O Contexto Macro-econômico

Diversamente do cenário econômico que orientou a aprovação da Lei orçamentária da União de 2009, a LOA 2010 está ancorada em expectativas bem mais otimistas para a economia brasileira. Apesar das controvérsias sobre a sustentabilidade dos indícios de superação da crise econômica global, observa-se, no Brasil, clima de forte otimismo quanto ao desempenho futuro da economia.

Essas expectativas estão amparadas na rápida inflexão dos indicadores econômicos do país após os fortes impactos decorrentes da quebra do *Lehman Brothers*, em setembro de 2008. Apostase na continuidade desse processo, a despeito das incertezas na economia mundial. Fatores externos, e principalmente internos, animam essas projeções positivas para o Brasil. No plano

externo, conta-se com o prosseguimento da tendência de recuperação dos preços das commodities e com a diversificação dos mercados para os produtos brasileiros, obtida graças às diretrizes recentes do Brasil na política externa. Opção duvidosa sob a perspectiva das melhores estratégias contemporâneas para o desenvolvimento do Brasil, o mercado de *commodities* apresenta-se de grande importância, no curto/médio prazos, para a manutenção de um bom desempenho dos indicadores econômicos tendo em vista a elevada competitividade do país neste setor. A China, país com o qual o Brasil passou a deter a maior corrente de comércio, continua como o maior demandante de commodities brasileiras.

Na atualidade, diversamente do passado, mesmo recente, a dinâmica econômica do Brasil encontra-se fortemente vinculada a fatores internos. Entre analistas internacionais e mesmo em segmentos de oposição ao governo ou outros doutrinariamente avessos à sua política econômica, não são poucos os especialistas em linha com a convicção sobre os bons fundamentos da economia nacional. Reconhecem, também, os efeitos positivos sobre o atual contexto de alargamento do mercado interno, das ações substantivas, adotadas de pronto pelo governo nas áreas creditícia, fiscal e monetária para contornar os impactos da crise econômica mundial. Os efeitos das políticas sociais, o continuado aumento real no valor do salário mínimo, o crescimento persistente da massa salarial com a taxa média de 4,8%, ao ano, nos últimos cinco anos e o mercado de trabalho expansivo, mesmo em 2009, quando foram criados mais de 950 mil empregos formais, são fatores que se incluem na explicação do aumento do poder de compra da população brasileira.

Portanto, o dinamismo da demanda interna tendo como fator primordial o forte aumento do consumo das famílias foi o grande responsável pelo desempenho da economia diante da crise internacional. Todavia, os investimentos também vêm crescendo de forma significativa. Nos últimos cinco anos, a formação bruta de capital fixo cresceu, em média, 10.6%, ao ano, o que ampliou a capacidade produtiva do País e elevou o potencial de crescimento, sem maiores pressões inflacionárias. Por esta via, ganham fôlego os argumentos dos especialistas acerca da sustentabilidade do processo econômico, em curso.

O reconhecimento da boa performance relativa da economia brasileira ante a crise, não pode empalmar as dificuldades que carecem atenção. São os casos, por exemplo: (i) dos problemas da infra-estrutura. Por diversas razões, muitas delas alheias ao governo, o PAC não tem tido a celeridade esperada; (ii) conexo ao ponto anterior, ainda que crescentes, os níveis de investimento expressos pela relação com o PIB estão distantes do piso esperado de 21%. A tendência é de grande avanço nessa base por conta das pressões do crescimento econômico, e das demandas da Copa e das Olimpíadas; (iii) há projeções do déficit em transações correntes para 2010 variando de US\$ 50 a US\$ 60 bilhões. Confrontado esse resultado, e dependendo do nível de IED no ano, poderá retornar à pauta política do país o tema da dívida externa. Em 2009, o déficit em transações correntes foi de

US\$ 24.3 bi, contudo, administrado pelo nível de IED no Brasil, no período, de cerca de US\$ 26 bilhões; (iv) a desigualdade tributária entre outros problemas estruturais ainda não sanados; (v) as políticas monetária e cambial. Vale um destaque para a política monetária. Caso tecnicamente pertinente, devemos admitir a frágil base da estabilidade da economia brasileira. Ao mais leve sinal de aquecimento da economia, o BCB já dispara a Selic sob o escudo de pressões inflacionárias. Então a própria autonomia política do BCB com a sua gestão ultra-ortodoxa da política monetária deve ser encarada como uma dificuldade ao crescimento econômico do Brasil; (vi) o déficit de mão de obra qualificada em vários setores. O SENAI calcula que o país necessita qualificar três milhões de trabalhadores por ano durante os próximos cinco anos para suprir as necessidades do crescimento.

Em suma, com essas dificuldades internas e ainda que sob previsões pouco animadoras das economias dos países desenvolvidos, no curto prazo (com ênfase para as amarras postas à retomada da economia americana face às seqüelas do super socorro do governo ao setor financeiro), prevalece a percepção sobre a rota expansiva da economia brasileira. Organismos internacionais avaliam que em pouco tempo o país deverá ocupar o 5º posto no ranking das maiores economias do mundo.

Vale assinalar que momentos como o atual, que combina os ‘escombros’ da primeira grande crise do capitalismo globalizado com a emergência da crise ambiental em escala planetária, costumam possibilitar grandes transformações e oportunidades. O Brasil encontra-se bem posicionado nesta circunstância histórica para deflagrar um ciclo longo de desenvolvimento sustentado no seu sentido mais amplo. E isto, junto com uma inserção política virtuosa no plano global dado pelas suas elevadas potencialidades para um papel de liderança para o enfrentamento da crise ambiental e, associadamente, para a segurança alimentar da população mundial. Dependerá das opções que fizermos internamente. O ‘pote de ouro no fim do arco-íris’ estaria na definição de estratégias para a readequação da base técnica do conjunto da atividade econômica no Brasil na direção, não de uma economia de baixo carbono, mas de uma economia limpa de um modo geral. Por certo, esta estratégia não se oporia à exploração da riqueza do pré-sal. Mas exigiria, sim, que toda a cadeia correspondente (incluindo as emissões veiculares) seja objeto da revisão dos marcos regulatórios compatíveis com os limites da tecnologia limpa disponível.

Afora outras diretrizes, investimentos massivos em C&T e P&D seriam a chave para essa transição da base técnica da economia que propiciaria o salto no desenvolvimento brasileiro. A propósito, sobre as reformas necessárias para esse *up grade* no grau e na qualidade do desenvolvimento brasileiro, a partir das crises globais (econômica e ambiental), as reformas no modelo agrícola, e a agrária, estariam entre aquelas ‘de base’. Escapa dos objetos deste texto, mas os intelectuais que vaticinam sobre a intempestividade hoje da reforma agrária, o fazem, ou por

oportunismo político de direita, ou por falta de talento para decifrar as nuances desta oportunidade histórica posta para a construção do futuro do Brasil.

3. Alguns indicadores macro-econômicos da LOA 2010

Consistente com o quadro acima, a LOA 2010 foi estruturada levando em conta a estimativa de crescimento do PIB, de 5%; taxa revisada da proposta original que previa expansão do PIB, de 4.5%. A taxa de inflação medida pelo IPCA está estimada em 4.45%; centro da meta de inflação definida pelo governo para 2009, 2010 e 2011, a qual prevê intervalo de tolerância de 2 p.p, acima ou abaixo.

Dados menos auspiciosos se referem à manutenção das políticas monetária e cambial. A taxa Selic (média acumulada), está projetada em 9.18%, produto da reavaliação da proposta original que previa a Selic em 8.71. Atualmente, a taxa básica brasileira está em 8,75%, ao ano, e a expectativa do mercado, expressa na 3ª pesquisa semanal de janeiro, do BC Focus, é a de que a Selic esteja a 11,25% no fim do ano. Portanto, bem acima da prevista na LOA.

Da mesma forma, o projeto original da LOA 2010, previa o câmbio de 'fim de período' (R\$/US\$) em 2.04. No texto da Lei foi revisado para 1.76, confirmando a intenção pela manutenção da política de apreciação do Real com os seus efeitos sobre a balança comercial, e reforçando os diagnósticos sobre a evolução da 'doença holandesa' na economia brasileira. Vale notar que a China, maior parceira comercial do Brasil já anunciou que não mudará a política cambial, fato que tende a ampliar a situação de assimetria, para o Brasil, inclusive na disputa de alguns produtos no mercado asiático como um todo.

Pode ser que a anunciada intenção do governo americano de enxugar a liquidez excessiva da economia, fruto da enxurrada de dinheiro para o socorro aos bancos e grandes empresas conduza a um processo inverso de apreciação do dólar.

O salário mínimo já obteve aumento para R\$ 510,00 (incremento de 9.7%), e assim prosseguindo o ritmo de incremento real observado no governo Lula. Para a massa salarial está prevista variação média de 10.41%, o que indica a continuidade, também, da ampliação da participação dos salários na renda nacional e, por conseguinte, do vigoramento do poder de compra da população.

Outro dado de relevância para as condições macro-econômicas é o da relação dívida líquida/PIB. As previsões oficiais indicam que tal relação declinará, em 2010, do patamar de 41.4% observado em 2009, para 38.1%.

A melhora nas previsões do ambiente econômico, no intervalo entre o projeto da LOA e a sua discussão no Congresso, levou à revisão da estimativa das receitas. Assim, as receitas administradas pela RFB para 2010, de acordo com a 2ª reestimativa do Congresso Nacional, deverá se situar

próximo ao valor de R\$ 554.914,3 milhões; um aumento nominal de R\$ 22% sobre o valor estimado para 2009, de R\$ 454.956,4 milhões.

Em que pese este incremento importante previsto para as receitas administradas pela RFB, tanto a agricultura como o setor agrário tiveram redução, de 2009, para 2010, na participação das respectivas dotações orçamentárias nas receitas da União. Vejamos: (i) conforme os dados para o MAPA (órgão), a seguir expostos e comentados, a participação dos recursos autorizados para 2010 sobre as receitas da União será de 1.58%. Em 2009, esta relação foi de 2.13%; (ii) no caso do MDA (órgão), esta proporção será de 0.79% em 2010, contra 0.97 em 2009. A este respeito, sugerimos a atenção aos comentários constantes nas “considerações introdutórias” deste texto.

4. As “Operações Oficiais de Crédito” - OOC

As **Operações Oficiais de Crédito** para ações relacionadas à agricultura e reforma agrária, no caso, englobam as dotações correspondentes para a subvenção ou suporte direto do crédito, com recursos do Tesouro Nacional.

Na maioria dos casos, essas ações acham-se sob a supervisão da STN/MF. Excetuam-se dessa condição, a concessão de crédito-instalação às famílias assentadas, sob a supervisão direta do INCRA; das ações do FUNCAFÉ, sob a supervisão do próprio Fundo; do FNO, FNE e FCO (Lei nº 7.827/89), supervisionados pelos respectivos Fundos; e dos Fundos de Incentivos Regionais da Amazônia e do Nordeste (Medidas Provisórias nºs 2.157-5, e 2.156-5, ambas de 2001), sob a supervisão do Ministério da Integração. A propósito, pela impossibilidade de decompor os recursos setoriais, não incluiremos nesta análise as dotações previstas pelos Fundos mencionados. Na sequência, apresentamos um resumo das principais ações para os setores agrícola e agrário:

- **equalização de juros para a agricultura familiar** - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992) - como efeito do art. 5º-A, desta Lei, a ação em referência garante recursos para subvenções econômicas para agricultores familiares, suas associações e cooperativas, nas operações de crédito rural, no âmbito do PRONAF, na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios. As dotações correspondentes para 2010 (R\$ 1.046,5 milhões) são 14.4% menores que as autorizadas para 2009. É provável que tal montante não seja suficiente para as citadas subvenções do PRONAF em 2010. Isto porque, as previsões da própria LOA consideram o aumento da taxa Selic neste ano, conforme mostramos, antes. Dessa forma, considerando a manutenção das suas taxas, o PRONAF exigirá recursos bem maiores que em 2009 para a equalização das operações do programa. Considere-se, ainda, o acréscimo no volume de recursos previstos para o PRONAF em 2010 (R\$ 15 bi), e se conclui, pois, pela insuficiência das dotações para equalização previstas nas OOC;

- **concessão de crédito-instalação às famílias assentadas** - esta ação básica para os assentamentos de trabalhadores rurais contará, em 2010, com dotações de R\$ 900 milhões. Em 2009, a LOA autorizou para esta finalidade, valor 35% maior. O corte nos recursos está compatível com a queda nas dotações para a **obtenção de terras** conforme aponta a análise posterior das dotações do INCRA;
- **equalizações de juros nas operações de custeio agropecuário** (lei nº 8.427, de 1992) - estão previstos, para 2010, R\$ 1.224,5 milhões, especificamente para a subvenção do custeio para a agricultura empresarial. Em relação a 2009, houve aumento de 11%. Tendo em vista que no ano passado, foram empenhados apenas R\$ 780 mil, supõe-se que as dotações para 2010 serão suficientes para cobrir as necessidades de subvenção dessas operações, mesmo com o aumento dos recursos de custeio previstos pelo Plano Agrícola 2009/10;
- **financiamento para a agricultura familiar** - PRONAF (lei nº 10.186, de 2001) – são recursos do Tesouro para aplicação em crédito via o PRONAF. Contará com R\$ 930 milhões em 2010, ou seja, R\$ 60 milhões a mais que em 2009;
- As **ações de apoio ao café** são as que mais consomem recursos das OOC. Juntas, as ações de financiamento e equalização do custeio, investimento, colheita e pré-comercialização de café demandarão R\$ 2.8 bilhões em 2010;
- **equalização de juros e bônus de adimplência no alongamento de dívidas originárias do crédito rural** (leis nº 9.138, de 1995 e nº 9.866, de 1999) - duas ações para esta finalidade prevendo recursos de R\$ 256.6 milhões para 2010; as mesmas de 2009. Tratam de recursos do Tesouro para a sustentação das operações de repactuação, com o alongamento das dívidas previstas pela Lei da Securitização e de suas alterações através da Lei nº 9.866, de 1999; do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ, que foram reescaloadas no exercício de 1997; e do alongamento das operações de custeio e colheita da safra 1997/1998;
- **garantia e sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários** (lei nº 8.427, de 1992) - a ação de equalização de preços nas operações amparadas pela política de garantia de preços mínimos dispõe, no presente exercício, de R\$ 2.8 bilhões; um aumento expressivo de 65% sobre 2009. Revela o empenho do governo para garantir a normalidade das condições de comercialização e do abastecimento da população. O §2º, do art. 2º, da Lei nº 8.427, de 1992, garante a inclusão nesta ação, da agricultura familiar, em duas possibilidades, ambas, para a formação de estoques: (i) prêmios ou bonificações em leilões de produtos; (ii) cobertura da diferença entre o preço de exercício e o valor de mercado de produtos, também em leilões ou outra modalidade de licitação;
- **equalização de juros em operações de empréstimos do governo federal - EGF** (lei nº 8.427, de 1992) - para subvencionar as operações de EGF estão autorizados R\$ 150.7

milhões para 2010; um incremento de 93% em relação a 2009, fato que confirma o esforço do governo em apoiar o financiamento da comercialização;

- **equalização de preços nas aquisições do governo federal e na formação de estoques reguladores e estratégicos - AGF** (lei nº 8.427, de 1992) - para equalizar as operações de compras de produtos para a formação de estoques do governo, estão autorizados R\$ 300 milhões; o mesmo valor de 2009, exercício, no entanto, que do total foram empenhados R\$ 188 milhões e, pagos, R\$ 150 milhões, na posição de 31 de dezembro;
- **equalização de juros e de outros encargos financeiros em operações de investimento rural e agroindustrial** (lei nº 8.427, de 1992) - para esta ação estão previstos R\$ 278.3 milhões, valor 68% superior ao autorizado em 2009. Revela o empenho do governo na subvenção das operações de investimento, essenciais para o crescimento do setor e da economia;
- **financiamento para promoção das exportações - PROEX** (lei nº 10.184, de 2001) - dispões de R\$ R\$1.049 milhões para 2010, o que equivale a um corte de R\$ 250.5 milhões relativamente ao autorizado para 2009. As informações disponíveis não permitem que sejam desagregados os dispêndios setoriais.

A Tabela abaixo resume as posições das ações das OOC para os exercícios de 2010 e 2009.

Operações Oficiais de Crédito – Agrícola e Agrária
Principais ações nas LOAS 2010 e 2009

AÇÕES	LOA 2010	LOA 2009	
	Autorizado	Autorizado	Empenhado
equalização de juros - pronaf (lei nº 8.427, de 1992)	1.046.500.000	1.222.504.000	1.222.504.000
equalizações de juros - custeio agropecuário (lei nº 8.427, de 1992)	1.224.500.000	1.104.844.000	779.679.491
equalização de juros em EGF (lei nº 8.427, de 1992)	150.694.000	78.180.000	78.180.000
equalização de preços - AGF (lei nº 8.427, de 1992)	300.000.000	300.000.000	188.005.920
garantia e sustentação de preços - comercializ. de prod. Agrop. (lei nº 8.427, de 1992)	2.802.000.000	1.664.967.354	1.176.846.311
equalização de juros - investimento rural e agroindustrial (lei nº 8.427, de 1992)	278.300.000	165.709.000	156.670.290
equalização de juros - alongamento da dívida do crédito rural (lei nº 9.866, de 1999)	248.700.000	248.688.000	248.687.574
financiamento para a agricultura familiar - pronaf (lei nº 10.186, de 2001)	930.000.000	870.000.000	458.670.708
financiamento para promoção das exportações - Proex (lei nº 10.184, de 2001)	1.049.500.000	1.300.000.000	613.541.731
concessão de crédito-instalação às famílias assentadas	900.000.000	1.225.000.000	1.223.370.290
financiamento para custeio, investimento, colheita e pré-comercialização de café	2.673.506.513	2.372.897.118	1.697.477.320
equalização de juros – custeio, invest, colheita e pré-comercializ. de café (lei 8.427, de 1992)	130.000.000	130.000.000	56.320.854

5. As Dotações Orçamentárias para a Agricultura

Função Agricultura – compreende os dispêndios com atividades relacionadas à agricultura, em todas as áreas, inclusive fora do MAPA. Na proposta do governo estavam previstos recursos para 2010 da ordem de R\$ 16.1 bilhões. A LOA aprovada ampliou essas dotações para 19 bilhões. Em 2009, o valor autorizado pela respectiva LOA foi de R\$ 18 bilhões. Deste valor, foram empenhados R\$ 14.7 bilhões, e liquidados, R\$ 11.5 bilhões, até a data de 31 de dezembro de 2009. Está claro que os efeitos da crise econômica global sobre as finanças públicas implicaram em contingenciamentos, afora problemas recorrentes de gestão.

Agricultura – **Órgão** – compreende as dotações conjuntas do MAPA e órgãos vinculados como a Embrapa e Conab. Para 2010, a proposta orçamentária enviada pelo governo ao Congresso previa R\$ 7.8 bilhões. A Lei aprovada elevou este valor para R\$ 8.8 bilhões. Em 2009, o orçamento autorizado foi de R\$ 9.7 bilhões, dos quais, foram empenhados, R\$ 8.9 bilhões e liquidados R\$ 7.8 bilhões até a posição de 31 de dezembro. Portanto, o valor autorizado para 2010 foi 9.3% menor que

o de 2009, em termos nominais. O MAPA – órgão-, é responsável pela gestão de 22 programas que serão comentados (os mais importantes), na abordagem, a seguir, por unidade orçamentária.

MAPA – **Unidade Orçamentária** – compreende as dotações para a execução dos 16 programas sob a responsabilidade direta do Ministério da Agricultura. Para 2010, estão autorizados R\$ 4.1 bilhões, valor R\$ 900 milhões superior ao fixado na proposta do governo. Em 2009 o valor autorizado foi de R\$ 4 bilhões, dos quais, foram empenhados, R\$ 3.6 bilhões, e liquidados, R\$ 3 bilhões, até 31 de dezembro de 2009.

Os programas com as maiores dotações para 2010, ambos, não finalísticos (previdência e apoio administrativo), contam com recursos autorizados de R\$ 2.5 bilhões, o equivalente a 61% dos recursos totais previstos para o MAPA.

Uma síntese dos principais programas finalísticos do MAPA para 2010:

- a **segurança e qualidade de alimentos e bebidas** envolve, entre outras atividades essenciais, a inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal, bem assim, o controle de resíduos e contaminantes em produtos de origem animal e vegetal. Em 2010, as dotações autorizadas foram de R\$ R\$ 81.1 milhões, o que equivaleu a um corte nominal de 11.5% em relação ao valor autorizado em 2009;
- uma atividade nevrálgica para o agronegócio é a da '**segurança da sanidade na agropecuária**', especialmente por conta do avanço das barreiras sanitárias no mercado externo do qual o Brasil é um dos grandes competidores. Esta atividade contará com R\$ 131.6 milhões em 2010, valor 7.6% inferior ao proposto no projeto enviado pelo governo, e 27% menor do que as dotações autorizadas em 2009. Dos R\$ 180 milhões autorizados em 2009, foram empenhados e liquidados, até 31 de dezembro, respectivamente, R\$ 124.7 milhões e R\$ 96 milhões;
- **minimização dos riscos do agronegócio** - no conjunto das atividades do programa, houve redução nas dotações em 2010, relativamente a 2009. Declinaram de R\$ 315.4 milhões, para R\$ 284 milhões (-10%). Esse corte afetou a atividade central do programa, "concessão de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural (Lei n. 10.823, de 2003), que teve as dotações reduzidas de R\$ 272 milhões, em 2009, para R\$ 238.7 milhões em 2010. Corte de 12.2%;
- **qualidade de insumos e serviços agropecuários** - inclui atividades relevantes a exemplo da fiscalização de sementes e mudas, de agrotóxicos, fertilizantes e cultivares. Dispõe de R\$ 23.8 milhões para 2010; um incremento de 32% sobre 2009, exercício no qual forma autorizados R\$ 18 milhões, empenhados, R\$ 16 milhões, e liquidados, R\$ 13.2 milhões;

- o '**apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário**' - é o programa que abriga atividades distribuídas nos estados, já carimbadas, tipo: construção de matadouros, aquisição de patrulhas mecanizadas, energização rural, manutenção de estradas vicinais, etc, além de atividades mais genéricas de âmbito nacional. Em 2010, dispõem de R\$ 973.4 milhões. Constitui-se no programa finalístico com as maiores dotações do MAPA. Enquanto programas estratégicos tiveram reduzidas as suas dotações orçamentárias, este teve incremento de 37%, em relação ao valor autorizado para 2009, exercício no qual, dos R\$ 712 milhões autorizados foram empenhados 657 milhões e liquidados, R\$ 15 milhões.

Embrapa – **Unidade Orçamentária** – os oito programas sob a responsabilidade da execução da Embrapa contarão com recursos da ordem de R\$ 1.856 milhões em 2010, basicamente as mesmas dotações autorizadas para o exercício de 2009 já empenhadas quase integralmente na data de 31 de dezembro. O carro-chefe dos programas da Embrapa é o programa “pesquisa e desenvolvimento para a competitividade e sustentabilidade do agronegócio”, com dotações autorizadas para 2010, de 438.8 milhões contra 400 milhões em 2009 quase que integralmente empenhados até 31 de dezembro. O programa mais modesto desenvolvido pela Embrapa é o “conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade” que neste exercício contará com R\$ 5.2 milhões.

Conab – **Unidade Orçamentária** – disporá em 2010, de R\$ 2.8 bi, conforme previsão da LOA. Em 2009, contou com recursos autorizados de R\$ 3.8 bi (portanto, uma queda expressiva em 2010), dos quais, R\$ 3.4 bi haviam sido empenhados até 31 de dezembro e R\$ 3.2 bi liquidados. Esta redução nas dotações da Conab para 2010 incidiram no programa “abastecimento agro-alimentar” cujas dotações declinaram de R\$ 3.8 bi, para R\$ 2.79 bi no presente exercício. Neste programa, a atividade de ‘formação de estoques públicos’ contará, em 2010, com R\$ 2.3 bi, ou seja, R\$ 900 milhões a menos que em 2009.

6. Dotações Orçamentárias para a Política Agrária

Função Organização Agrária – foram autorizados para 2010, R\$ 4.88 bi. A proposta do governo enviada ao Congresso previa R\$ 4.99 bilhões. Essas dotações são 16% inferiores às autorizadas na LOA 2009, sem descontar a inflação. Dos R\$ 5.64 bi autorizados em 2009, foram empenhados R\$ 4.8 bi até 31 de dezembro. Os recursos liquidados foram de R\$ 2.5 bi, o que revela contingenciamento e problemas de gestão;

MDA – Órgão - As dotações gerais autorizadas para o MDA (MDA + INCRA), para o ano de 2010, são de R\$ 4.4 bilhões. A proposta enviada ao Congresso, pelo governo, propunha R\$ 4.6 bilhões; o mesmo valor autorizado pela LOA 2009, dos quais foram empenhados e liquidados até 31

de dezembro, respectivamente, R\$ 3.8 bi e R\$ 2.5 bi. Confirma-se, pois, o baixo desempenho financeiro setorial, por força de contingenciamento, e de gestão;

MDA (unidade orçamentária) – a LOA autoriza para o MDA, em 2010, R\$ 1.261 milhões (o governo havia proposto R\$ 1.163 milhões), valor 4.1% inferior ao autorizado em 2009, quando dos R\$ 1.315 milhões disponibilizados, foram empenhados, R\$ 1.117 milhões, e liquidados, R\$ 415.4 milhões até 31 de dezembro. São 14 programas sob a responsabilidade de execução direta pelo MDA. Os principais programas:

- ‘desenvolvimento sustentável de territórios rurais’ – contará com dotações de R\$ 403.9 milhões (mais de R\$ 100 milhões do que o previsto originalmente). Para 2009, foram autorizados R\$ 459 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 381 milhões, e liquidados, R\$ 43.8 milhões (posição de 31 de dezembro). Um resumo das atividades que integram este programa mostra o seguinte:
 - a) o apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais (nacional) disporá de R\$ 35 milhões em 2010. Em 2009, a atividade contou com R\$ com R\$ 70.5 milhões (queda em 2010, de 50.3%), dos quais, foram empenhados R\$ 65 milhões e, liquidados, apenas R\$ 1.7 milhão;
 - b) apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais na região norte – estão autorizados para 2010, R\$ 25.8 milhões, quantia 41.5% menor que a de 2009, exercício no qual, o valor empenhado foi de R\$ 26 milhões, e o liquidado, até 31 de dezembro, foi zero;
 - c) apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais na região nordeste – há R\$ 48.2 milhões autorizados para 2010 (o governo havia proposto R\$ 70.3 milhões). Em 2009, a atividade contou com R\$ 66 milhões, dos quais, R\$ 65 milhões empenhados, e liquidação zero;
 - d) apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais na região sudeste – são R\$ 16 milhões autorizados em 2010 contra R\$ 24.3 milhões em 2009 (R\$ 15 milhões empenhados e zero executado);
 - e) apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais na região sul - com R\$ 13 milhões, contra R\$ 22.3 milhões em 2009, dos quais, R\$ 19 milhões empenhados e zero liquidado;
 - f) apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais na região centro-oeste – a LOA 2010 autoriza R\$ 10.7 milhões. Em 2009, foram R\$ 16.2 milhões (R\$ 14.7 milhões empenhados e R\$ 268 mil liquidados);
- ‘assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar’ – sob legislação específica, recentemente aprovada, que dispensa a licitação, o programa disporá de R\$ 296.6 milhões em 2010 (o projeto do governo havia proposto R\$ 275.7 milhões), contra R\$ 298.2 autorizados

em 2009, dos quais, foram empenhados, R\$ 272 milhões, e liquidados, R\$ 70.2 milhões na posição de 31/12/09. A maior parte dos recursos em 2010 (R\$ 259 milhões) será destinada à atividade ‘fomento à ATER para a agricultores familiares’ (centralizados). No exercício de 2009, essa atividade contou R\$ 256.5 milhões, dos quais, R\$ 244 milhões empenhados e R\$ 63.4 liquidados até 31/12. A atividade de ‘assistência técnica especializada para mulheres rurais’ disporá em 2010 de R\$ 5.1 milhões; um corte de R\$ 56.4% em relação a 2009 quando dos R\$ 11.7 milhões autorizados forma empenhados R\$ 5.1 milhões e, liquidados, R\$ 1 milhão;

- o terceiro programa com as maiores dotações é o ‘agricultura familiar- PRONAF’ – contará com recursos de R\$ 243 milhões, o que representou um corte de R\$ 19 milhões em relação ao proposto no projeto enviado pelo governo. Em 2009, o programa contou com R\$ 288 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 265 milhões, e liquidados, R\$ 197 milhões (31/12/09). As Atividades principais desse programa:
 - a) contribuição ao Fundo garantia-safra - R\$ 100 milhões autorizados para 2010. Em 2009, a LOA autorizou R\$ 130 milhões, dos quais, 100% empenhados e R\$ 100 milhões liquidados;
 - b) aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) - R\$ 84.3 milhões para 2010 (corte nominal de 11.6% sobre 2009). Em 2009, o programa contou com R\$ 95.4 milhões, dos quais, R\$ 92 empenhados e R\$ 77 milhões liquidados);
- ‘crédito fundiário’ – contará com dotações autorizadas de R\$ 118.6 milhões. Tais recursos são 40% maiores do que as autorizadas para 2009.

INCRA – a autarquia contará, em 2010, com recursos autorizados de R\$ 3.185 milhões. Este valor é R\$ 207 milhões inferior ao proposto pelo governo na proposta orçamentária. Em 2009, o INCRA dispôs de R\$ 3.282 milhões, dos quais, foram empenhados e liquidados, até 31/12, respectivamente, R\$ 2.657 milhões e R\$ 2.092 milhões. Essa performance também é indicativa de contingenciamento e de problemas de gestão.

São 11 programas sob a responsabilidade do INCRA. Chama a atenção que, do orçamento do INCRA para 2010, R\$ 416.5 milhões estejam endereçados para o cumprimento de sentenças judiciais. O fato revela os flancos da legislação, em favor do latifúndio como importante gargalo e fonte da elevação indevida dos custos do programa de reforma agrária. Para que se tenha a dimensão do significado deste valor, o principal programa finalístico da autarquia (assentamentos para trabalhadores rurais) dispõe de recursos autorizados, para o presente exercício, de R\$ 562 milhões. Afora a proximidade das dotações desses dois programas com efeitos totalmente distintos para a reforma agrária, os recursos para ‘assentamentos de trabalhadores’ em 2010, são bem menores que os previstos para 2009. No ano passado a LOA autorizou R\$ 1.021 milhões para os assentamentos de trabalhadores, ou seja, 45% a mais que em 2010.

Mais preocupante: o corte se deu justamente na atividade de 'obtenção de imóveis rurais'. De R\$ 947 milhões autorizados em 2009 (R\$ 740 milhões empenhados e R\$ 721 milhões liquidados), as dotações para esta atividade, nevrálgica do programa de reforma agrária, foram reduzidas, em 2010, para R\$ 481 milhões, i.e, um corte de 49.2%. Poderia se ponderar sobre o eventual estoque de terras disponíveis para justificar o corte. Seria um bom argumento caso as dotações para o Crédito Fundiário em 2010 não tivessem tido importante incremento, conforme os dados antes expostos sobre o MDA. Vale também ressaltar que, no âmbito desse programa, o maior incremento dos recursos para 2010 se deu na **gestão e administração**; cresceu 78% (passou de R\$ 11.2 milhões, para R\$ 20 milhões).

Os demais programas mais importantes do Incra:

- **desenvolvimento sustentável de projetos de assentamentos** - o orçamento autorizado para 2010 é de R\$ 541.5 milhões. Em 2009, o programa contou com R\$ 523.7 milhões. Deste valor, foram empenhados R\$ 461 milhões e liquidados, R\$ 115 milhões. A síntese das principais atividades que integram este programa é a seguinte:
 - a) a exemplo do programa anterior, os recursos para **gestão e administração** do programa foram os que mais cresceram em 2010. A LOA/2010 autorizou R\$ 55.4 milhões, o que corresponde a um incremento de 41% sobre 2009;
 - b) **consolidação e emancipação de assentamentos** - disporá de R\$ 15 milhões contra R\$ 13.1 milhões em 2009, dos quais, R\$ 8.6 milhões empenhados e R\$ 886 milhões liquidados até 31/12/2009;
 - c) **manejo de recursos naturais** - disporá de R\$ 32.3 milhões em 2010, contra R\$ 31.3 milhões em 2009, dos quais, foram empenhados e liquidados, até a posição de 31 de dezembro, respectivamente R\$ R\$ 17.5 milhões, e R\$ 4.9 milhões;
 - d) **remuneração aos agentes financeiros pela operacionalização do crédito-instalação** - estão autorizados, para 2010, R\$ 8.6 milhões, o mesmo valor de 2009;
 - e) **implantação e recuperação de infra-estrutura básica em projetos de assentamentos** (Nacional) – a LOA 2010 prevê R\$ 299.6 milhões, o que significa uma redução de 25.5% aos recursos propostos pelo governo. Em 2009, foram autorizados, R\$ 331.7 milhões; destes, foram empenhados R\$ R\$ 330 milhões, e liquidados, R\$ 65 milhões;
- **gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras públicas** – estão previstos para este programa, em 2010, R\$ 314.8 milhões, contra R\$ 209.3 milhões autorizados para 2009, dos quais, apenas R\$ 95.8 milhões empenhados e R\$ 30.6 milhões liquidados. As principais atividades do programa:

- a) **gestão e administração** – como nos casos anteriores, de novo, é a atividade do programa com o maior incremento nos recursos para 2010. Estão autorizados R\$ 35.4 milhões, quando em 2009 as dotações autorizadas foram de R\$ R\$ 6.7 milhões (R\$ 6.5 empenhados e R\$ 2.2 milhões liquidados);
- b) **regularização fundiária de imóveis rurais** – as dotações para 2010 são de R\$ 59.4 milhões; uma redução de 42% em relação ao valor autorizado para 2009 (R\$ 102.6 milhões). O valor empenhado foi de R\$ 20.7 milhões e o liquidado, de R\$ 8.2 milhões;
- c) **georreferenciamento da malha fundiária** – dotações para 2010, de R\$ 149 milhões representaram incremento de 113% em relação a 2009. Neste ano, foram autorizados R\$ 70 milhões e empenhados e liquidados, respectivamente, R\$ 51.1 milhões e R\$ 6.7 milhões;
- **paz no campo** – o programa contará com R\$ 14.7 milhões em 2010; valor R\$ 300 mil superior ao autorizado para 2009;
 - **Brasil quilombola** – estão autorizados, para 2010, R\$ 64.2 milhões. Em 2009, as dotações do programa alcançaram R\$ 38.6 milhões, dos quais, apenas R\$ 5.3 milhões empenhados e R\$ 4.7 milhões liquidados;
 - **Pronera** – as dotações para 2010 são praticamente as mesmas de 2009: R\$ 70.8 milhões. Do valor autorizado em 2009, de R\$ 70 milhões, foram empenhados apenas R\$ 22.9 milhões e liquidados, R\$ 11 milhões;
 - **Assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar** – com a gestão dividida entre MDA e Incra, por força da nova legislação sobre a matéria, o programa contará, no Incra, no exercício de 2010, com R\$ 319 milhões, valor R\$ 110 milhões superior ao do exercício passado. Neste, ou seja, em 2009, foram autorizados, R\$ 208.2 milhões. Todavia, foram empenhados, R\$ 117.8 milhões e liquidados, R\$ 50.9 milhões até a posição de 31/12.