

**ASPECTOS  
ORÇAMENTÁRIOS  
E FINANCEIROS DA**

**REFORMA  
AGRÁRIA**

**NO BRASIL  
2000-2005**

Vicente P. M. de Azevedo Marques

Vicente P. M. de Azevedo Marques

**ASPECTOS  
ORÇAMENTÁRIOS  
E FINANCEIROS DA**

**REFORMA  
AGRÁRIA**

**NO BRASIL  
2000-2005**

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)  
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

**Brasília, 2007**

*Estudo determinado pela Portaria Incra n° 368, de 27 de setembro de 2006,  
alterada pela Portaria Incra n° 398, de 09 de novembro de 2006.*

**Luiz Inácio Lula da Silva**  
Presidente da República

**Guilherme Cassel**  
Ministro de Estado do  
Desenvolvimento Agrário

**Marcelo Cardona Rocha**  
Secretário-Executivo do Ministério  
do Desenvolvimento Agrário

**Rolf Hackbart**  
Presidente do Instituto Nacional  
de Colonização e Reforma Agrária

**Adoniran Sanches Peraci**  
Secretário de Agricultura Familiar

**Adhemar Lopes de Almeida**  
Secretário de Reordenamento Agrário

**José Humberto Oliveira**  
Secretário de Desenvolvimento  
Territorial

**Carlos Mário Guedes de Guedes**  
Coordenador-Geral do Núcleo  
de Estudos Agrários e  
Desenvolvimento Rural

**Adriana L. Lopes**  
Coordenadora-Executiva do Núcleo  
de Estudos Agrários e  
Desenvolvimento Rural

NEAD Estudos 18  
Copyright 2007 by MDA

**Projeto Gráfico, Capa e Diagramação**  
Caco Bisol Produção Gráfica

**Revisão e Preparação de Originais**  
Ana Maria Costa

**Ministério do Desenvolvimento  
Agrário (MDA)**  
www.mda.gov.br

**Núcleo de Estudos Agrários e  
Desenvolvimento Agrário Rural  
(NEAD)**  
SCN, Quadra 1, Bloco C -  
Ed. Trade Center, 5º andar, sala 501  
Brasília/DF - CEP 70711-902  
Telefone: (61) 3328-8661  
www.nead.org.br

**PCT MDA/IICA** - Apoio às Políticas e à Participação Social  
no Desenvolvimento Rural Sustentável

---

M357a Vicente P. M. de Azevedo Marques.  
Aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil 2000-  
2005 / Vicente P. M. de Azevedo Marques. -- Brasília : MDA ; Incra,  
2007.  
104 p. ; 17 cm. -- (NEAD Estudos ; 18).

ISBN 978-85-60-548-23-1

1. Reforma agrária – custo – Brasil. 2. Macroeconomia. 3. Assentamento rural. I. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. III. Título. IV. Série.

CDD 333.3181

---

## SUMÁRIO

Apresentação	<b>5</b>
Introdução	<b>11</b>
Contexto macroeconômico	<b>15</b>
Caracterização dos gastos orçamentários da Reforma Agrária	<b>33</b>
Estimativa do custo médio para assentamento de uma família	<b>55</b>
Impactos econômicos das ações de Reforma Agrária	<b>75</b>
Considerações finais	<b>85</b>
Referências	<b>89</b>
Anexos	<b>95</b>



## APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, houve uma inflexão na trajetória do Estado brasileiro que passou a reconhecer a legitimidade e a importância da agricultura familiar e das populações rurais para o desenvolvimento nacional. Um novo momento inscrito em um ambiente de renovação da própria agenda internacional, que abre possibilidades para uma abordagem contemporânea do desenvolvimento na pauta das nações e dos fóruns multilaterais.

Este reconhecimento traduz-se na criação e implementação de um conjunto original de políticas agrícolas, de promoção da igualdade e de garantia do direito à terra, construídas e implementadas por meio da participação social.

O impacto destas políticas associadas à estabilidade econômica, a elevação do salário mínimo, a ampliação do acesso à previdência rural e a outros direitos sociais já se revelam na continuada redução das desigualdades sociais no meio rural brasileiro e na ampliação do protagonismo econômico e social das classes trabalhadoras rurais.

Avanços importantes que devem ser celebrados, mas que também devem ser considerados criticamente para orientar uma nova etapa da ação do Estado na promoção do desenvolvimento rural sustentável, em que tais políticas ajustadas e orientadas por um sentido estratégico comum possam impulsionar uma transição do modelo agrícola.

Nesta agenda recuperada do desenvolvimento nacional a reforma agrária deve ocupar um lugar central e para isso sua contribuição precisa ser percebida e reconhecida por amplos setores da sociedade. Encarar este desafio implica em atualizar a própria abordagem da reforma agrária. Por muito tempo e para muitos a reforma agrária se imporia aos governos e à sociedade brasileira pela sua condição de reforma necessária e incontornável para o crescimento econômico e o desenvolvimento do país. Mas o país cresceu

e a agricultura se transformou sem que fosse democratizada a estrutura fundiária altamente concentrada. Um país desigual, mas mais desigual no acesso à terra do que no acesso à renda.

A reforma agrária não é, portanto, condição incontornável, mas pode e queremos que seja uma escolha social, uma escolha democrática que expressa a opção por um determinado tipo de desenvolvimento. Para isso é preciso amalgamar alianças em uma coalizão para além do mundo agrário, integrando a reforma agrária à própria agenda em construção do desenvolvimento nacional. Implica compartilhar novas referências capazes de “modernizar” a questão agrária com os temas da conservação da biodiversidade e do uso sustentável dos recursos naturais, do feminismo, da valorização das comunidades tradicionais, da cidadania e das iniciativas emancipatórias ilustradas pela economia solidária, configurando uma renovada imagem de futuro. E esta utopia realizável deve se expressar, inclusive no plano produtivo da reforma agrária.

E é no marco deste esforço de construção de uma reflexão crítica que valoriza a centralidade da reforma agrária no desenvolvimento nacional que se insere o presente estudo “Aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil, 2000-2005”, fruto de uma iniciativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra que assumiu desafio de iluminar a discussão de um tema tão importante como o dos gastos e dos custos da reforma agrária.

Mas, esta não é a única virtude do trabalho realizado por Vicente Marques. Construído com rigor e competência, explorando no limite os dados disponíveis e as limitações das fontes públicas de informação, o estudo representa uma importante contribuição metodológica para a estimativa do custo médio para assentamento de uma família e para a análise dos gastos orçamentários com a reforma agrária.

Apresentado em um evento do Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Alimentação – FAO foi reconhecido por especialistas como uma referência obrigatória e um dos mais detalhados estudos sobre o tema. Reconhecimento, que, entretanto, vem relativizado pelo próprio autor que, de forma correta, ressalva que tal metodologia “deverá ser validada e aperfeiçoada no diálogo com os diversos setores interessados” e que importantes lacunas de informação institucional deverão ser supridas para que os cálculos possam ser aperfeiçoados.

O estudo, também, repercutirá sobre a própria qualidade do debate público sobre a reforma agrária. Opiniões e avaliações impressionistas que antes pautavam o debate agora terão que dialogar com a objetividade dos fatos para sustentar suas posições políticas e ideológicas. Contribuirá, ainda, para que as análises de execução orçamentária envolvendo diferentes Planos Plurianuais, antes restritas ao uso da agregação por Funções ou Programas, possam, a partir das tabelas de equivalências entre projetos/atividades geradas, ser feitas ao nível das atividades, projetos e operações especiais aproximando-se mais das finalidades específicas de cada Programa Orçamentário.

Estou certo de que a leitura deste estudo contribuirá para uma compreensão mais abrangente sobre um tema tão citado – nem sempre com o rigor necessário – e tão importante no debate sobre a reforma agrária.

Boa leitura!

**Guilherme Cassel**

*Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário*



# ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL (2000-2005)\*

*Vicente P. M. de Azevedo Marques\*\**

## **Resumo**

A inserção de uma visão ampliada de Reforma Agrária na agenda das políticas públicas tem requerido o aperfeiçoamento dos instrumentos de análise e de gestão. Este texto caracteriza os gastos públicos com as ações de Reforma Agrária no Brasil desenvolvidas entre 2000 e 2005, contextualizando-as entre as políticas macroeconômicas realizadas. Além disto, desenvolve e aplica uma nova metodologia para estimar as transferências diretas específicas da União para assentamento de uma família. Esta estimativa é definida a partir da execução orçamentária e de informações gerenciais e cotejada com indicadores de geração de empregos em diversos setores da economia. Os resultados obtidos revelam que as ações recentes de Reforma Agrária mostraram um elevado potencial para gerar ocupações a um custo reduzido.

\* Estudo determinado pela Portaria Incra nº 368, de 27 de setembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 28 de setembro de 2006, Seção 2, p. 28-29, alterada pela Portaria Incra nº 398, de 09 de novembro de 2006, publicada no DOU de 10 de novembro, Seção 2, p. 33.

\*\* Engenheiro Agrônomo, Mestre em Integração da América Latina, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Correio eletrônico: vicente.marques@poa.incra.gov.br. *Agradeço a colaboração e as contribuições de Caio Galvão de França, Eva Sardinha, Fábio Pereira, João Luiz Guadagnin, José Carlos Zukowski, Luciene Oliveira, Luiz Felipe Nelsis, Marcelo Cardona Rocha, Márcia Quadrado e Walmerson Pucci.*



## INTRODUÇÃO

Entre os temas presentes no recente debate sobre a questão agrária brasileira, dois deles podem ser destacados: a emergência de novos sujeitos em escala nacional após a mudança de regime político e os condicionantes econômicos existentes após o esgotamento do mecanismo de financiamento instituído para a “modernização” agrícola.

A crescente influência exercida pelos movimentos sociais pela reforma agrária na sociedade e nas decisões governamentais tem contribuído para colocar na agenda política a necessidade de superação de uma visão restrita dessa reforma, fundada apenas na distribuição de terras e em medidas sociais compensatórias. Esta outra visão compreende um conjunto articulado de políticas públicas, capaz de integrar as políticas de reforma agrária às de desenvolvimento rural. Em alguns casos, as propostas para o desenvolvimento rural aparecem associadas à construção de um novo modelo agrário em um projeto nacional de desenvolvimento.

Esta nova abordagem sobre a reforma agrária está refletida em documentos de organismos governamentais e não-governamentais, internacionais e nacionais, como as Declarações Finais da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (CIRADR/FAO)<sup>1</sup>, do Fórum Mundial pela Reforma Agrária (FMRA) e

**1** A CIRADR, por exemplo, propõe que “as políticas de desenvolvimento rural, inclusive as relativas à reforma agrária, sejam mais focadas em populações pobres e suas organizações, que sejam dirigidas para o social, participativas, que respeitem a igualdade de gênero, no contexto do desenvolvimento econômico, social e ambiental estável e sustentável. Elas devem contribuir para a segurança alimentar e erradicação da pobreza, baseadas em direitos individuais, comunais e coletivos assegurados, igualdade, incluindo, inter alia, empregos - especialmente para os sem-terra, reforçando os mercados locais e nacionais; geração de renda, particularmente, através de empresas de pequeno e médio porte; inclusão social e conservação de bens culturais e ambientais das áreas rurais, através de uma perspectiva sustentável com relação aos meios de subsistência, e o empoderamento de grupos de atores rurais vulneráveis, em um contexto que respeite plenamente os direitos e as aspirações das populações rurais e dos grupos marginalizados e vulneráveis dentro dos marcos legais nacionais e do diálogo efetivo” (FAO, 2006).

do Fórum “Terra, Território e Dignidade”, o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e outros (FAO, 2006; FMRA, 2006; FTDD, 2006; BRASIL. MDA, 2003).

De uma forma geral, as análises que utilizam este enfoque ampliado sobre a questão agrária fazem referência aos condicionantes para o meio rural que decorrem das políticas macroeconômicas. No caso brasileiro, estes condicionantes – independentemente da realização ou não de políticas setoriais explícitas – têm moldado decisivamente as estratégias de produção agropecuária e de ocupação do trabalho e dos territórios rurais. Além disto, eles têm sido considerados definidores de ao menos três aspectos essenciais ao desenvolvimento econômico: a) a demanda interna de bens e serviços do conjunto da economia; b) a oportunidade de empregos; e c) a existência de áreas de terra que não cumprem a sua função social.

No debate agrário atual as abordagens destes condicionantes têm enfatizado com maior freqüência os aspectos relativos às relações econômico-financeiras com o Exterior (balanço de pagamentos, comércio exterior e dívida externa) e à política monetária, especialmente quanto aos juros básicos, ao câmbio e à oferta de crédito (DELGADO, 2001; LEITE, 2001; DELGADO, 2005; GASQUES; SPOLADOR, 2003).

Uma questão nem sempre destacada nestes debates é como **concretizar** a colocação da reforma agrária na agenda das políticas públicas (MEDEIROS, 2006). Para isto, um aspecto presente nos posicionamentos alinhados a uma compreensão ampliada desta ação é a necessidade de fortalecimento do papel do Estado para desenvolver e implementar políticas de desenvolvimento que reconheçam direitos e promovam o acesso democrático aos recursos naturais e aos recursos financeiros associados à reforma agrária (FTDD, 2006; FAO, 2006; BRASIL.MDA, 2003).

A preocupação que surge diante destas afirmações é que a ação estatal com tais finalidades também está condicionada por políticas macroeconômicas, mais especificamente pelas políticas orçamentária e tributária e pela dívida interna do setor público. Tais políticas estão, evidentemente, imbricadas às demais políticas já citadas, mas nem sempre são merecedoras de análises próprias.

O II PNRA, apresentado em novembro de 2003, propõe combinar “massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos” e em atenção a estes condicionamentos inclui a garantia de recursos orçamentários e financeiros entre as exigências para a con-

secação dos seus objetivos, juntamente com a combinação de políticas, planejamento e integração interinstitucional e composição de uma rede de proteção social e de acesso a direitos, como saúde, educação, infraestrutura e outros (BRASIL. MDA, 2003: 8, 10, 16).

É oportuno, portanto, caracterizar e analisar os gastos públicos com as ações de Reforma Agrária no Brasil desenvolvidas entre 2000 e 2005, contextualizando-as entre as políticas macroeconômicas realizadas. O período escolhido corresponde à existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>2</sup>, que unificou institucionalmente a política de promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar com a política de reforma agrária. Foram excluídas desta análise as ações relativas aos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário, que são instrumentos de acesso à terra por meio do financiamento da aquisição privada de imóveis rurais.

A análise dos gastos públicos é considerada uma importante ferramenta para avaliar, de forma democrática, o desenvolvimento econômico e social. Para isto é necessário estabelecer parâmetros e indicadores que permitam caracterizar os gastos orçamentários e financeiros para execução das políticas fundiária e de desenvolvimento rural, tanto nos seus aspectos quantitativos quanto nos qualitativos. Estes parâmetros devem, na medida do possível, ser de fácil acesso e adotar princípios e métodos aceitos internacionalmente como forma de permitir a comparação e o diálogo com experiências e estudos em outros países (GORDILLO et. al. 2005; LEGLISE; REY, 2005).

A estimativa de transferências governamentais para atividades específicas, como por exemplo, o assentamento de uma família, é certamente um dos desdobramentos da análise geral dos gastos públicos de maior relevância. Ela pode ser considerada um instrumento de avaliação da gestão das políticas envolvidas, além de contribuir com informações objetivas para estudos comparativos. A importância deste cálculo não significa que ele sintetiza os diversos elementos que devam compor o debate contemporâneo

<sup>2</sup> O MDA foi criado pela Medida Provisória (MP) 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000, a partir da transformação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, instituído em abril de 1996. Antes, a MP 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, e a MP 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999, haviam transformado esse mesmo Gabinete em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, respectivamente. A MP nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001 transferiu do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o MDA as atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

sobre a reforma agrária, especialmente quando ela está associada a uma visão ampliada que comporta aspectos não mensuráveis economicamente.

Este texto está organizado em cinco partes, além desta. Na primeira descreve-se o contexto macroeconômico do período e na segunda, os indicadores, fontes e procedimentos para análise dos gastos orçamentários, bem como os resultados obtidos. A terceira parte apresenta as fontes e os procedimentos adotados para a estimativa do custo médio de assentamento de uma família e os resultados obtidos. Na quarta parte são feitos comentários sobre os impactos econômicos das ações descritas e na última parte constam considerações finais sobre aspectos mencionados anteriormente.

## CONTEXTO MACROECONÔMICO

Os dois primeiros anos analisados neste estudo correspondem à implementação do Programa de Estabilidade Macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso. Ele foi anunciado em outubro de 1998, de forma associada ao programa de assistência financeira coordenado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Consistiu em um conjunto de medidas emergenciais e estruturais para enfrentar restrições de financiamento externo que foram agravadas pela crise de liquidez internacional, especialmente pela situação dos países asiáticos e da Rússia. Estas medidas alteraram a orientação política de combate à inflação por meio do endividamento externo, da sobrevalorização da moeda nacional e de promoção da abertura comercial. Acompanharam esta política o aumento dos saldos negativos das transações correntes, a abertura financeira e, sobretudo, a elevação dos juros no País. Isto levou à maior fragilização financeira do setor público.

Os objetivos principais do Plano foram a obtenção da estabilidade fiscal por meio da geração de superávits primários e a adoção de uma política monetária baseada nos regimes de metas inflacionárias e de taxas de câmbio flutuantes.

No âmbito fiscal, as ações iniciais visavam a redução das despesas à conta do orçamento da União, o ajuste das contas de Previdência Social e a elevação de receitas. Foram tomadas iniciativas para a ampliação do programa de privatização (especialmente de bancos estaduais), para a renegociação das dívidas estaduais e municipais com a União e para a consolidação da legislação relacionada à implantação das reformas administrativa, tributária e da previdência e dos fundos privados de pensão<sup>3</sup>.

**3** Em 2001 foram promulgadas duas leis que regulamentaram tópicos da reforma previdenciária iniciada com a Emenda Constitucional n° 20, de dezembro de 1998: a Lei Complementar (LC) n° 108, que disciplina a relação entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e a LC n° 109, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar.

Para dar maior autonomia ao Poder Executivo na realização de gastos e na redução das despesas foi criada pela Emenda Constitucional (EC) nº 27, de março de 2000, a Desvinculação de Recursos da União (DRU) em substituição ao Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF). Isto foi acompanhado da redução das despesas correntes e de capital à conta do orçamento da União, em valor equivalente a 20% das despesas passíveis de corte no Orçamento Geral da União, da redução de gastos com pessoal mediante a suspensão de concursos públicos, de nomeações e da correção de curvas e de progressões, entre outras medidas.

A elevação das receitas foi obtida inicialmente mediante o aumento da alíquota e da base da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o aumento de alíquota do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), a reintrodução da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), com elevação da alíquota e a incorporação dos depósitos judiciais e extrajudiciais administrados pela Receita Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) à receita tributária da União. Em 2001 foi criada pela EC nº 33, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e derivados, gás natural e derivados e de álcool etílico combustível e destinada ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes e ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo, entre outras finalidades.

Para os programas sociais considerados prioritários, o Congresso Nacional aprovou duas emendas constitucionais vinculando recursos para ações e serviços públicos de saúde (EC nº 29, de setembro de 2000) e criando o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (EC nº 31, de dezembro de 2000)<sup>4</sup>. Esse Fundo vigorará até 2010 e tem por objetivo canalizar recursos para ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida. Ele é constituído por recursos viabilizados por meio de percentual da CPMF e do adicional do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre produtos considerados supérfluos, além de outras receitas.

<sup>4</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm)

A principal alteração legislativa no âmbito fiscal foi a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>5</sup>, com o objetivo de estabelecer metas e ações para prevenir riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Suas premissas básicas são o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

A Lei constituiu-se em mecanismo determinante do processo de ajuste fiscal, com maior controle do endividamento e das despesas públicas nos três níveis do governo. Além disto, foi implementada a reestruturação da área da Secretaria do Tesouro Nacional responsável pela administração da dívida pública.

A LRF definiu as atribuições relativas à emissão de títulos da dívida federal e o Decreto nº 3.859, de 04 de julho de 2001<sup>6</sup> consolidou as características gerais e as formas de emissão desses títulos. Seu objetivo foi segregar as políticas monetária e fiscal, centralizando no Tesouro Nacional todas as etapas da administração do financiamento público (diretrizes, estratégias, gestão de risco e controles orçamentários). Isto incluiu a transferência das atividades do Banco Central relacionadas à emissão de títulos no mercado externo, que foi finalizada em 2005.

Para o gerenciamento da dívida pública interna brasileira, o objetivo do Acordo inicial com o FMI – e também das políticas que o sucederam – foi a minimização de custos no longo prazo, com redução das necessidades de refinanciamento bruto e com manutenção de níveis prudentes de risco. Foi dada prioridade ao alongamento progressivo da maturação da dívida, à limitação da parcela da dívida pública indexada ao dólar na dívida total e à substituição gradual dos títulos remunerados à taxa Selic/Over<sup>7</sup> por títulos com rentabilidade prefixada ou indexada a índices de preços. As finalidades destas alterações eram: (i) reduzir o grau de exposição da dívida

5 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm).

6 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3859.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3859.htm).

7 A taxa Selic representa a média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), praticada nas operações compromissadas por um dia, tendo como lastro títulos públicos federais, estaduais e municipais negociados no mercado secundário. Ela é determinada pelas condições de oferta e de demanda no mercado de reservas bancárias, sobre as quais o Banco Central possui pleno controle, decorrente de sua capacidade de emissões monetárias, geralmente efetuadas através de operações compromissadas com títulos federais registrados nesse Sistema. O Selic foi criado em 1979, pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima) e é administrado pelo Banco Central. Destina-se ao registro, custódia, movimentação e liquidação financeira das operações realizadas com títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional ou Banco Central, títulos estaduais e/ou municipais e depósitos interfinanceiros.

mobiliária a flutuações nas taxas de câmbio e juros, tornando mais previsível a administração da dívida pública; e (ii) aumentar a eficiência da política monetária.

O pressuposto adotado era que a desvalorização cambial aumenta, em moeda nacional, o valor da dívida externa e da dívida interna indexada ao dólar, para um mesmo nível de dívida em dólar. A taxa básica de juros (Selic/Over), por sua vez, incide sobre a maior parte do estoque de dívida mobiliária, de modo que, o seu elevado patamar, afeta o custo financeiro dessa parcela da dívida, gerando elevados dispêndios com juros nominais. Nesse cenário, a obtenção de elevados saldos primários tornava-se imperativo para estabilizar a razão Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)<sup>8</sup>/Produto Interno Bruto (PIB).

Esta política de ajuste fiscal visava a entrada do País no seguinte círculo virtuoso: sustentabilidade da dívida pública a longo prazo, queda das taxas de juros, redução das despesas com juros nominais do setor público, aumento do crescimento econômico, menor proporção da dívida pública no PIB, menor necessidade de financiamento do setor público por meio de superávits primários, maior estabilidade fiscal. Neste cenário, o aumento da poupança pública abriria espaço para volume maior de investimentos privados e para a atuação do governo em áreas consideradas prioritárias e não atendidas adequadamente. Além disto, buscou-se incentivar a ampliação do papel do setor privado no desenvolvimento econômico através da dinamização do mercado de crédito, redução de riscos e de custos indiretos na intermediação financeira.

As tabelas a seguir mostram que os objetivos do Programa de Estabilidade em relação ao ajuste fiscal não foram alcançados. Apesar da obtenção de crescentes e expressivos superávits primários nas três esferas de Governo, os valores nominais e relativos da DLSP voltaram a crescer após o ano 2000. Isto foi devido principalmente à desvalorização do Real e às elevadas taxas de juros. Observou-se também pequeno crescimento do PIB, com crescente aumento da variação da inflação até 2002.

**8** A Dívida Líquida do Setor Público corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. Considera-se como setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais e binacionais e os fundos públicos cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais. O conceito de governo geral abrange as administrações diretas federal, estaduais e municipais, bem como o sistema público de previdência social e o de governo central, o governo Federal, o Banco Central e o INSS.

Tabela 1

**Brasil. Dívida Líquida do Setor Público em dezembro  
(acumulado no ano, valorizado em R\$ milhões)**

	Nominal Total	Juros Nominais	Primário	Primário Governo Central
1998	68.638	68.764	- 126	-2.988
1999	60.936	95.182	-34.246	-36.023
2000	41.390	81.758	-40.368	-32.753
2001	43.871	90.315	-46.444	-37.696
2002	68.026	130.997	-62.971	-59.367
2003	80.932	148.831	-67.899	-67.035
2004	48.839	134.437	-85.598	-88.710
2005	63.765	157.307	-93.541	-93.657

Obs. déficit (+), superávit (-)

Fonte: Banco Central

Tabela 2

**Brasil. Dívida Líquida do Setor Público em dezembro (em % PIB)**

	Dívida Líquida Total	Dívida Líquida Interna	Dívida Líquida Externa	Dívida Líquida Interna Governo Federal
1998	41,7	35,6	6,2	20,8
1999	49,4	39,0	10,4	22,3
2000	49,4	39,7	9,8	23,5
2001	52,6	42,2	10,4	24,5
2002	55,5	41,2	14,3	22,9
2003	57,2	45,5	11,7	26,2
2004	51,7	44,2	7,5	25,7
2005	51,5	48,9	2,6	31,7

Fonte: Banco Central

Tabela 3

**Brasil. Necessidade de Financiamento do Setor Público  
(acumulado no ano, valorizado em % PIB)**

	Nominal	Juros Nominais	Primário	Primário Governo Federal
1998	7,46	7,48	-0,01	-0,32
1999	5,77	9,02	-3,24	-3,41
2000	3,59	7,10	-3,50	-2,84
2001	3,50	7,20	-3,70	-3,00
2002	4,33	8,34	-4,01	-3,78
2003	5,09	9,36	-4,27	-4,21
2004	2,64	7,27	-4,63	-4,80
2005	3,29	8,11	-4,82	-4,83

Obs. déficit (+), superávit (-)

Fonte: Banco Central

Tabela 4

## Brasil. Indicadores conjunturais

	Inflação (IPCA, var. anual, em %)	Inflação (IGP-DI, var. anual, em %)	Taxa Selic/Over (efetiva, anualizada, em %)	PIB (var. anual, em %)	Câmbio (R\$ por US\$, médios)
1998	1,7	1,7	28,79	0,2	1,16
1999	8,9	20,0	25,59	0,8	1,81
2000	6,0	9,8	17,43	4,4	1,83
2001	7,7	10,4	17,32	1,3	2,35
2002	12,5	26,4	19,17	1,9	2,93
2003	9,3	7,7	23,34	0,5	3,07
2004	7,6	12,1	16,25	4,9	2,93
2005	5,7	1,2	19,05	2,3	2,43

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IBGE), IGP-DI: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (FGV)  
Fonte: Banco Central

Entre os condicionantes para a gestão das políticas monetária e fiscal entre 2000 e 2002 estiveram as incertezas no cenário externo, como a redução do crescimento global, especialmente na área do euro, Japão e Estados Unidos, a elevação persistente dos preços internacionais do petróleo e a intensificação da crise econômica na Argentina. Esta situação pressionou as taxas de câmbio e da inflação e levou à alta dos juros. No âmbito fiscal foi inviabilizada a alteração da composição da dívida pública, limitando-se o governo a tentar alongar o seu prazo e reduzir o risco de refinanciamento. Além disto, a emissão de títulos públicos para capitalização de bancos oficiais federais e para a quitação de obrigações do governo Federal implicou substantiva ampliação da dívida pública, não compensada pelo ingresso de recursos de privatizações.

Em 2002, os problemas decorrentes da crise argentina foram agravados pela restrição generalizada de crédito e investimentos aos países não desenvolvidos e pelo enfraquecimento das respectivas moedas desses países, além das incertezas relativas ao processo eleitoral.

A partir de 2003, diante da elevada vulnerabilidade do setor público às variações cambiais e de um cenário de expectativa de melhoria da liquidez internacional as principais diretrizes estabelecidas pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva para a gestão da Dívida Pública Mobiliária Federal interna foram: (i) alongar gradualmente os prazos de emissão dos títulos; (ii) emitir liquidamente títulos prefixados e remunerados a índices de preços, em especial o IPCA,

com programas de trocas e resgates antecipados; (iii) resgatar liquidamente títulos indexados à taxa de juros e (iv) não emitir e refinarciar os títulos indexados ao câmbio.

Para reduzir o custo e alongar o prazo médio da dívida pública interna o Governo buscou fortalecer os mercados primário e secundário de títulos públicos, reformulando os instrumentos financeiros utilizados pelo Tesouro Nacional na administração da dívida para obter maior transparência, controle, e liquidez nas operações. Entre as medidas adotadas para aumentar a liquidez dos títulos públicos e fomentar o desenvolvimento do mercado de capitais estiveram a instituição de dois tipos de incentivos tributários: (i) instituição da Conta Investimento, que isenta o investidor do pagamento da CPMF no giro de suas aplicações; e (ii) implementação da tributação decrescente dos retornos das aplicações financeiras em função do prazo em que elas forem mantidas pelo investidor nas operações em renda fixa e em previdência complementar.

Os resultados que podem ser observados na tabela a seguir mostram que o governo alterou significativamente o perfil da DLSP quanto ao seu indexador, praticamente eliminando a parcela atrelada ao câmbio. Os títulos prefixados ou indexados a índices de preços tiveram sua participação elevada de forma significativa.

**Tabela 5**

**Brasil. Títulos Públicos Federais. Participação por Indexador, em dezembro (em %)**

Indexador	Câmbio	Selic/Over	Prefixado	Índice preços	Outros
2000	22,3	52,2	14,8	5,9	4,8
2001	28,6	52,8	7,8	7,0	3,8
2002	22,4	60,8	2,2	12,5	2,1
2003	10,8	61,4	12,5	13,5	1,8
2004	5,2	57,1	20,1	14,9	2,7
2005	2,7	51,8	27,9	15,5	2,1

Fontes: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A Tabela 6 mostra uma contínua redução dos prazos para o conjunto dos títulos da dívida pública federal (interna e total). Apesar disto, houve diminuição do percentual da dívida de curto prazo (um ano), com redução do risco de refinanciamento do Tesouro Nacional.

Mesmo sem mudança significativa na política econômica desde o Plano de Estabilização Macroeconômica, os resultados ge-

**Tabela 6****Prazo Médio da Dívida Pública Federal em mercado.  
Títulos sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (em meses)**

Ano	Dívida Pública Federal Interna	Dívida Pública Federal
2000	30,6	41,1
2001	38,6	48,5
2002	37,3	46,0
2003	32,7	41,2
2004	30,0	37,9
2005	27,8	33,9
Média 2000-2005	32,9	41,5
Média 2000-2002	35,7	45,3
Média 2003-2005	30,2	37,8

Fonte: Gerência de Informações e Estatísticas da Dívida Pública/CODIV/STN

rais mais favoráveis obtidos no período recente podem ser atribuídos à mudança da política cambial e à redução da vulnerabilidade externa do País. Isto é decorrente, em grande parte, de uma série de fatores internacionais favoráveis, como participação e o crescimento expressivo da China, a volta do crescimento dos EUA, a recuperação da Argentina e o aumento dos preços de importantes *commodities*.

A tabela a seguir revela a evolução de alguns indicadores do Balanço de Pagamentos. Devem ser destacados o saldo positivo das transações correntes a partir de 2003 e o desempenho da Balança Comercial, com expressiva contribuição das exportações agropecuárias. Além disto houve uma recuperação significativa das reservas cambiais internacionais.

**Tabela 7****Brasil. Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões)**

	Balanço de Pagamentos	Transações Correntes	Balança Comercial		Exportações		Reservas Internacionais**
			Total	Agropecuária*	Total	Agropecuária*	
1998	-7.970	-33.416	-6.575	8.782	51.140	15.507	44.556
1999	-7.822	-25.335	-1.199	9.384	48.011	14.151	36.342
2000	-2.262	-24.225	-698	8.529	55.086	13.173	33.011
2001	3.307	-23.215	2.650	12.734	58.223	16.591	35.866
2002	302	-7.637	13.121	13.685	60.362	17.430	37.823
2003	8.496	4.177	24.794	17.673	73.084	21.718	49.296
2004	2.244	11.679	33.641	24.565	96.475	28.363	52.935
2005	4.319	14.193	44.748	28.396	118.308	32.201	53.799

\* Corresponde aos itens abrangidos pelo Acordo Agrícola da Organização Mundial do Comércio; \*\* Conceito liquidez internacional  
Fontes: Banco Central e OCDE (2005)

As exportações também impulsionaram o crescimento do PIB do setor agropecuário, que apresentou taxas acumuladas superiores às dos demais setores, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

**Tabela 8**

**Brasil. Produto Interno Bruto: taxas reais de variação (ótica do produto, em %)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	0,2	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3
Setor agropecuário	1,9	8,0	3,0	5,8	5,5	4,5	5,3	0,8
Setor industrial	-1,4	-2,5	4,9	-0,5	2,6	0,1	6,2	2,5
Setor serviços	1,1	2,2	3,7	1,8	1,6	0,6	3,3	2,0
Dummy financeiro	0,1	0,8	4,4	1,3	2,3	0,6	4,4	2,1

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais, citado por BCB (vários anos)

O indicador da Confederação Nacional da Agricultura e da Universidade de São Paulo (CNA/Cepea-USP) para o PIB do agronegócio brasileiro<sup>9</sup>, que inclui os setores primário, de insumos, da indústria e de distribuição, mostra que a participação desse agregado no PIB nacional cresceu entre 2000 e 2003, especialmente no segmento que tem como base a produção vegetal (agricultura), conforme os dados da tabela a seguir.

**Tabela 9**

**Participação do PIB do Agronegócio no PIB Brasileiro (em %)**

	Agronegócio	Agronegócio Agricultura	Agronegócio Pecuária
1998	27,78	19,89	7,89
1999	28,07	19,76	8,31
2000	26,92	18,55	8,37
2001	27,04	18,66	8,38
2002	28,86	20,25	8,61
2003	30,58	21,69	8,90
2004	29,90	21,27	8,63
2005	27,87	19,59	8,27

Fonte: CNA/Cepea-USP

A tabela a seguir, que inclui dados do nível de atividade das cadeias produtivas da agricultura familiar (GUILHOTO et. al, 2005), mostra que a renda gerada pela produção primária das lavouras cres-

<sup>9</sup> As definições e metodologia do indicador podem ser acessadas em [http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/other/relatorio\\_metodologico.pdf](http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/other/relatorio_metodologico.pdf)

ceu expressivamente entre 2001 e 2003, especialmente entre os agricultores patronais. Isto também pode ser associado à evolução das exportações agropecuárias.

**Tabela 10**

**Brasil. PIB do Agronegócio. Taxa de variação anual, por componente (1998 a 2005, em %)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agronegócio Agregado	0,58	1,84	0,10	1,75	8,37	6,54	2,55	-4,66
Insumos Não-Agropecuários	5,68	16,86	6,35	3,52	16,52	12,85	3,04	-10,27
Primário Total	6,23	-0,11	-0,90	4,62	11,94	11,85	-0,87	-9,79
Primário Lavouras	5,25	-5,14	-7,13	8,53	17,46	15,96	-1,74	-15,46
Primário Pecuária	7,72	7,25	7,19	0,23	4,24	6,23	0,43	-1,49
Indústria	-5,27	2,71	1,02	-0,76	5,82	2,87	5,05	0,13
Distribuição	1,31	0,61	-0,96	1,51	7,65	4,04	3,42	-3,33
Agronegócio Familiar Agregado	0,88	4,89	-0,74	-0,47	6,88	9,42	0,08	-4,63
Familiar Primário	4,04	1,25	-2,88	1,83	10,67	14,36	-3,89	-8,63
Agronegócio Patronal Agregado	0,43	0,37	0,52	2,86	9,74	5,17	3,77	-4,60
Patronal Primário	7,42	-2,06	-0,83	7,14	13,89	11,12	0,89	-11,51

Fontes: CNA/Cepea-USP e NEAD/MDA/Fipe-USP. (GUILHOTO et. al, 2005)

Além de ter contribuído para o crescimento do PIB setorial, este cenário externo mais favorável também contribuiu para mudanças estruturais na Dívida Pública Federal Externa. O Governo promoveu a redução gradual do estoque de títulos da dívida reestruturada no mercado e ampliou a base de investidores. Foram retirados do mercado os Bônus de Capitalização (ou C-Bonds), emitidos como parte da renegociação da dívida externa brasileira em 1994 (Plano Brady), com vencimento em 2014 e que tiveram taxas crescentes até 2001. Eles foram trocados por Bônus de Amortização (ou A-Bonds) com maior prazo, o que permitiu a eliminação da cláusula de recompra e redução significativa do desembolso para os próximos quatro anos. Além disto, o crescimento das reservas internacionais permitiu o pagamento antecipado dos empréstimos junto ao FMI e ao Clube de Paris e a emissão pioneira de títulos externos em Reais, com vencimento em 2016.

A mudança da estrutura da Dívida Pública Federal Externa esteve associada a um crescimento significativo da Dívida Líquida Interna do Setor Público entre 2000 e 2005, como mostram as tabelas 1 a 4. A relação da DLSP Total sobre o PIB apresentou queda expressiva nos dois últimos anos analisados, mas é superior ao ano inicial desse período.

Não sendo oportuna a análise de todos os componentes da dívida pública, optou-se pela caracterização do principal deles vinculado diretamente à questão agrária, que é o Título da Dívida Agrária (TDA). Ele foi criado para viabilizar o pagamento prévio e justo de indenizações devidas àqueles que sofrerem ação desapropriatória da União Federal, por interesse social e para fins de reforma agrária, no caso de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social nos termos dos arts. 184 a 186 da Constituição Federal de 1988 e da Lei n° 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra)<sup>10</sup>.

O lançamento e a gestão dos TDA's estão regulamentados pelo Decreto n° 578, de 24 de junho de 1992<sup>11</sup>. Estes títulos, que eram emitidos pelo Incra sob a forma cartular (impressa), passaram a ser geridos pelo então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, hoje Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional, STN), inclusive nas atividades de controle, lançamento, resgate e pagamento de juros. A partir desta norma, os TDA's são lançados mediante solicitação expressa do Incra e exclusivamente sob a forma escritural, feita através de registro eletrônico no Sistema Securitizar da Câmara de Custódia e de Liquidação Financeira (Cetip)<sup>12</sup>.

A legislação em vigor prevê a utilização de TDA para obtenção de terras para a reforma agrária com as finalidades e condições descritas nos Quadro 1.

Em 17 de junho de 2004, o Governo editou a MP n° 192, destinada a alterar dispositivos da Lei n° 8.629/93 para regular de modo mais ágil e eficaz a forma de pagamento de imóveis insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Para isto, delegava aos ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Fazenda a regulamentação através de portaria dos aspectos relativos aos prazos, condições de pagamento e escalonamentos dos TDA's. Em 03 de setembro, a Portaria Interministerial MF/MDA n° 3, autorizou a redução de cinco ou dez anos para três anos os prazos de resgate dos TDA's utilizados para compra de imóveis com área até 10.000 ha, desde que os primeiros 3.000 ha tenham sido pagos com TDA de três anos. Em 19 de outubro seguinte a Medida foi rejeitada na Câmara dos Deputados.

**10** Para o texto compilado do Estatuto da Terra ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504compilada.htm).

**11** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0578.htm)

**12** A Cetip é uma empresa sem fins lucrativos criada pelo Banco Central e pela Andima. Além dos TDA's, a Cetip possui a custódia da quase totalidade de títulos e valores mobiliários privados, inclusive produtos de financiamento à agropecuária e títulos emitidos por Estados, Municípios ou pela União, como os Títulos de Alongamento da Dívida Agrícola e outros.

**Quadro 1****Títulos da Dívida Agrária. Condições Gerais**

Finalidade	Área do imóvel	Juros (a.a.)	Prazo (anos)	Base Legal
Desapropriação	Até 70 módulos fiscais <sup>13</sup>	3%	15	Lei nº 8.177, de 01.03.91, e Lei nº 8.629 <sup>14</sup> , de 25.02.93, alteradas pela MP nº 2.027-38, de 04.05.00 e MP nº 2.027-45, de 23.11.00 (ambas depois MP nº 2.183-56, de 24.08.01)
	Entre 70 e 150 módulos fiscais	2%	18	
	Acima 150 módulos fiscais	1%	20	
Aquisição de imóvel rural	Até 3.000 ha	6%	5	Aquisição: Decreto nº 433 <sup>15</sup> , de 24.01.92
	Acima de 3.000 até 10.000 ha		10*	
	Acima 10.000 até 15.000 ha		15*	
	Acima 15.000 ha		20*	

\* Nos casos de aquisição, quando os prazos de vencimento forem iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos a cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias, em TDA

Os TDA's são sempre lançados no primeiro dia útil de cada mês, em séries autônomas relacionadas aos seus prazos de vencimento e são resgatáveis a partir do segundo ano, quando se inicia o processo de amortização do principal e das parcelas sucessivas dos juros. Entre os bancos públicos são depositários dos TDA's, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Atualmente existem quatro grupos de TDA em circulação:

a) TDA's Incra, emitidos até 24 de junho de 1992 na forma cartular e sob responsabilidade do Incra<sup>16</sup>. Apresentam diferentes tipos, relativos às diferentes concessões de correção monetária recebidas em função de ganho de ações judiciais (TDA1, TDA2, TDA3, TDA4, TDA5, TDA6, TDA7, TDAG, TDAL, TDAM, TDAN). Além disto, existem os TDAC's, que são cupons de TDA escriturados separadamente dos títulos, cuja escrituração foi suspensa a partir da edição da Portaria MF/STN nº 294, de 5 de junho de 1993.

b) TDAE, emitidos a partir de 24 de junho de 1992 na forma escritural e sob responsabilidade do MF. Inclui as séries emitidas até 04 de maio de 2000 e aquelas emitidas após essa data para aquisição por compra e venda de imóveis rurais, com prazos de cinco a 20 anos e juros de 6% a.a.

**13** O módulo fiscal é a unidade de medida em hectares definida pelo Incra para cada município, para cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR). As variações do módulo levam em conta o tipo de exploração, a renda obtida e o conceito de propriedade familiar (art. 50 do Estatuto da Terra).

**14** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)

**15** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0433.htm)

**16** O Decreto 578/92 prevê a necessidade de autenticação e escrituração dos TDA's Incra, com cancelamento da cártula e substituição pelo título escritural.

c) TDAD, emitidos sob a forma escritural pelo MF a partir da edição da MP 2.027-38, de 04 de maio de 2000, que fixou prazos de 15 a 20 anos e juros de 1% a 3% a.a. para o pagamento de indenizações de desapropriações.

d) TDAH, emitido com base em decisão do Tribunal Regional Federal em maio de 2003, que solicitou a emissão retroativa a 1º de julho de 1996 de títulos com valor nominal do TDA1, prazo de cinco anos e juros de 6% a.a.

A Constituição prevê cláusula de preservação do valor real dos TDA's. O valor nominal do TDA é atualizado no primeiro dia útil de cada mês<sup>17</sup>. Desde a vigência da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, a rentabilidade dos TDA's é pós-fixada, conforme a variação Taxa Referencial de juros (TR) e a incidência de juros fixos. A TR foi criada por esta mesma lei, que estabeleceu regras para a desindexação da economia no âmbito do Plano Collor II. A TR também é utilizada no cálculo do rendimento de vários investimentos, tais como outros títulos públicos, caderneta de poupança e em outras operações, como empréstimos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), pagamentos a prazo e seguros em geral. A TR é calculada em cada dia para o período de um mês e divulgada no dia útil seguinte.

A metodologia de cálculo de TR é definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), integrado pelos ministros da Fazenda e do Planejamento e pelo presidente do BC. A Resolução 3.354, de 31 de março de 2006, estabelece que ela tem como base a Taxa Básica Financeira (TBF), que corresponde à taxa média mensal ponderada ajustada dos certificados e recibos de depósito bancário (CDB/RDB) emitidos a taxas de mercado prefixadas, com prazo de 30 a 35 dias, por bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento e caixas econômicas. A amostra para este levantamento é constituída pelas trinta instituições financeiras do País que efetuam o maior volume de captação deste tipo de títulos. A TR é calculada aplicando-se à TBF um redutor que varia a cada mês, de acordo com a TBF obtida. Anteriormente, a Resolução 2.809, de 21 de dezembro de 2000, fixava o redutor em relação à meta para a taxa Selic/Over<sup>18</sup>.

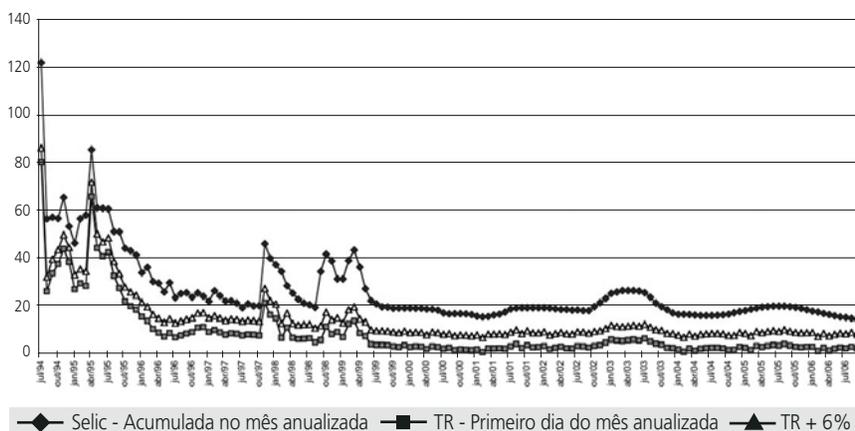
**17** Os valores unitários atualizados dos TDA são divulgados mensalmente pela STN no endereço [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_divida.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_divida.asp). Em 1º de dezembro de 2006, por exemplo, o TDAE valia R\$ 88,41. A diferença entre o preço unitário do TDA1 e do TDA2 publicados corresponde ao percentual de 70,28% em favor do TDA2 definido pela Portaria nº 91, de 24.04.92, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, a título de reconhecimento de perdas econômicas para os títulos emitidos antes de janeiro de 1989.

**18** Este redutor tem como finalidade suprimir estimativas ao longo do ano das taxas de juros reais e dos efeitos da tributação sobre os ativos financeiros. A meta para a taxa Selic é um instrumento de política monetária, fixada pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do BC visando o cumprimento da meta para inflação.

Segundo o Banco Central, as taxas médias mensais anualizadas da TR entre 2000 e 2005 oscilaram em um pequeno intervalo (1,8% a 2,8%), exceto em 2003, quando alcançaram 4,6%. A evolução da taxa Selic/Over pode ser observada na Tabela 4, com oscilação de 17,4% em 2000 a 23,3% em 2003, recuou para 16,2% em 2004 e voltou a crescer no ano seguinte (19,1%). Em todas estas situações o rendimento máximo dos TDA's (TR mais 6% a.a.) ficou abaixo da taxa Selic, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir.

### Gráfico 1

#### Variação das Taxas de Juros TR e Selic/Over (em % ao mês anualizado)



Fonte: Banco Central. Elaboração do autor

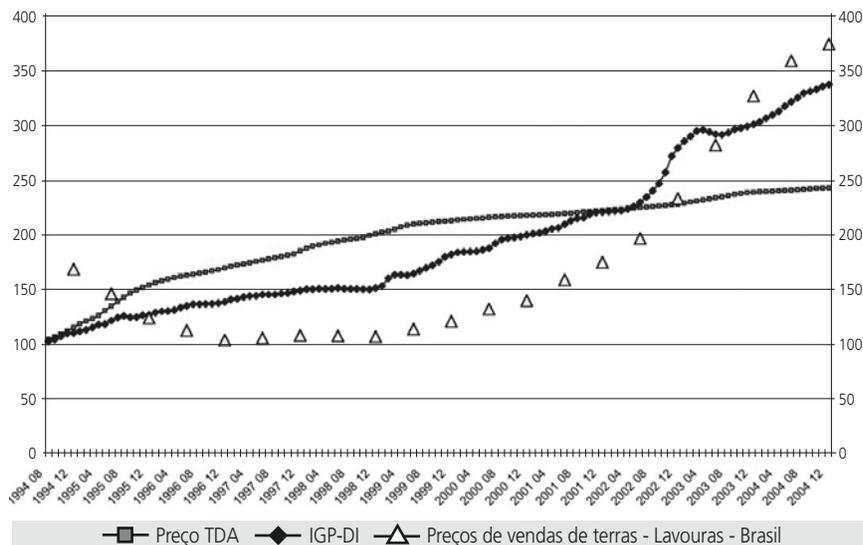
O Gráfico 2 mostra que entre o primeiro semestre de 1995 e o final de 2001 os TDA's apresentaram ganhos reais sobre a inflação e que entre aquela data e o final de 2002 esses títulos variaram acima dos preços de venda das terras de lavouras. A partir destas datas, o valor dos TDA's apresenta perdas reais em relação a estes ativos e em relação à inflação medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>19</sup>.

Entre os títulos públicos indexados à TR incluem-se aqueles emitidos em decorrência de assunção e renegociação de dívidas da União ou por ela assumidas por força de lei, entre eles os da

<sup>19</sup> Embora se possa considerar que o preço da terra no Brasil é um problema eminentemente financeiro, sensível à taxa de lucros e juros reais, não é possível estabelecer uma relação linear entre estas variações. O comportamento destes valores no último período mostra que uma eventual indexação dos TDA's à variação dos preços de venda, assim como proposta por alguns autores, tenderia a aumentar o valor relativo destes ativos.

**Gráfico 2**

**Evolução dos preços de vendas de terras de lavoura, dos TDA's e da inflação acumulada (julho de 2004=100)**



Fontes: FGV e STN. Elaboração do autor

Dívida Agrícola (Lei 9.138/95) e os Certificados da Dívida Pública Mobiliária Federal - Instituto Nacional do Seguro Social (CDP/INSS) destinados à quitação de dívidas junto à Previdência Social. Além deles, também possuem esta forma de atualização algumas séries das Notas do Tesouro Nacional (NTN-P e NTN-H), utilizadas para financiar o déficit orçamentário, especialmente nas áreas da ciência e tecnologia, da saúde, da defesa nacional, da segurança pública e do meio ambiente e para pagamento de dívidas próprias vencidas ou vincendas para com a União ou com entidades integrantes da Administração Pública Federal. A TR também corrige os Certificados Financeiros do Tesouro série B (CFT-B), utilizado em operações financeiras.

O TDA e os demais títulos indexados à TR correspondem a uma pequena parcela (inferior a 3%, em média) do total da Dívida Pública, como pode ser verificado na Tabela 11.

As Tabelas 12, 13 e 14 revelam que os TDA's também representam uma parcela mínima (inferior a 0,4%, em média) do estoque, das emissões e dos pagamentos de títulos da Dívida Pública Federal em mercado.

Tabela 11

**Dívida Pública indexada à Taxa Referencial (TR), posição em carteira em fim de período (em R\$ milhões)**

Fim de Período	Título				Total (B)	Participação Total Dívida Pública (%)	A/B (%)
	TDA/ Div. Sec./ Div. Agrícola/CDP (A)	NTN-H	CFT-B	NTN-P			
2000	10.860	2.076	10	11.090	24.037	4,7	45,2
2001	10.119	1.289	11	12.103	23.522	3,8	43,0
2002	10.176	164	13	2.431	12.784	2,1	79,6
2003	10.395	171	14	2.627	13.208	1,8	78,7
2004	19.188	-	18	2.836	22.042	2,7	87,1
2005	17.888	-	22	3.096	21.005	2,1	85,2

Fontes: STN e Banco Central

Tabela 12

**Estoque da Dívida Pública Federal em mercado. Títulos sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (em R\$ milhões correntes de dezembro)**

Ano	TDA (A)	Dívida Pública Federal Interna (B)	Dívida Pública Federal (C)	A/B (%)	A/C (%)
2000	2.551	427.090	569.884	0,60	0,45
2001	2.276	505.989	675.373	0,45	0,34
2002	2.005	557.205	826.957	0,36	0,24
2003	1.933	703.320	929.373	0,27	0,21
2004	2.411	799.179	1.003.122	0,30	0,24
2005	3.448	980.208	1.157.682	0,35	0,30

Fonte: Gerência de Informações e Estatísticas da Dívida Pública/CODIV/STN

Tabela 13

**Emissões da Dívida Pública Federal em mercado. Títulos sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (R\$ milhões correntes)**

Ano	TDA (A)	Dívida Pública Federal Interna (B)	Dívida Pública Federal (C)	A/B (%)	A/C (%)
2000	146	258.742	258.742	0,06	0,06
2001	205	253.795	253.795	0,08	0,08
2002	569	243.653	243.650	0,23	0,23
2003	279	347.801	347.801	0,08	0,08
2004	879	293.452	310.269	0,30	0,28
2005	1.073	460.639	490.917	0,23	0,22

Obs. Dados da emissão de títulos da Dívida Pública Federal Externa não disponíveis para os anos 2000 a 2002.

Fonte: Gerência de Informações e Estatísticas da Dívida Pública/CODIV/STN

**Tabela 14**

**Pagamentos da Dívida Pública Federal em mercado.  
Títulos sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional  
(R\$ milhões correntes)**

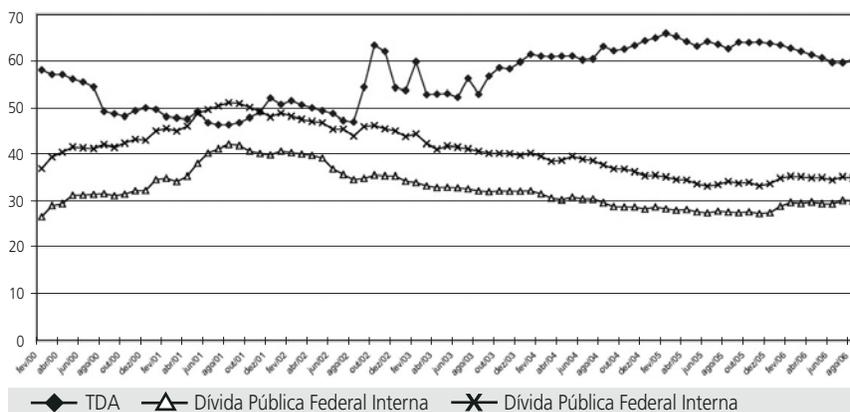
Ano	TDA (A)	Dívida Pública Federal Interna (B)	Dívida Pública Federal (C)	A/B (%)	A/C (%)
2000	648	269.308	288.898	0,24	0,22
2001	721	222.432	248.935	0,32	0,29
2002	585	223.897	256.490	0,26	0,23
2003	463	282.713	321.775	0,16	0,14
2004	466	292.196	337.950	0,16	0,14
2005	400	376.218	410.813	0,11	0,10

Fonte: Gerência de Informações e Estatísticas da Dívida Pública/CODIV/STN

O gráfico a seguir mostra que desde o segundo semestre de 2002 houve um progressivo aumento dos prazos médios dos TDA's em mercado, enquanto os prazos dos demais títulos permaneceram estáveis. Este aumento deve-se, provavelmente, à forma de obtenção das terras e às características dos imóveis obtidos.

**Gráfico 3**

**Evolução do prazo médio do TDA e demais títulos da Dívida Pública Federal em mercado (em meses).**



Fontes: FGV e STN. Elaboração do autor

Em **resumo**, o período analisado pode ser caracterizado pela continuidade das principais políticas de ajuste macroeconômico iniciadas no final de 1998, mas com resultados diferenciados devido a alterações do cenário externo, especialmente quanto às transações

correntes e à balança comercial. O modesto crescimento da economia nacional contrastou com o fortalecimento econômico do segmento exportador agropecuário, notadamente aquele vinculado às lavouras, tanto em termos da renda gerada como da valorização do preço da terra para venda. Entre estas políticas macroeconômicas destacaram-se as voltadas ao controle da inflação e à administração da dívida pública, que estabeleceram restrições cada vez maiores ao gasto público não financeiro. É o que pode ser observado na próxima parte.

# CARACTERIZAÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DA REFORMA AGRÁRIA

## INTRODUÇÃO

A construção de parâmetros e indicadores para caracterização e avaliação dos gastos públicos nas atividades agrícolas tem sido um objetivo constante da FAO e de outros órgãos multilaterais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>20</sup>.

Para ambos, esta construção está relacionada diretamente à necessidade de monitoramento da capacidade dos governos para melhorar o planejamento e a implementação das políticas.

O principal objetivo da FAO é analisar o nível e a composição do gasto dirigido ao desenvolvimento agrícola e rural pelos diferentes governos, além de identificar os principais instrumentos através dos quais se destinam recursos e criar o marco de normas, condições e incentivos para o desenvolvimento setorial e complementarmente dotar de infraestrutura e prover de bens públicos as áreas rurais.

O enfoque da FAO sobre este tema tem destacado a importância dos processos de reforma do Estado e das mudanças institucionais orientadas ao fortalecimento da gestão pública setorial em diversos níveis (central, intermediário e local), bem como dos impactos do gasto público sobre o crescimento e a redução da pobreza (GORDILLO, 2005; LEGLISE; REY, 2005)<sup>21</sup>.

O principal objetivo da OCDE é analisar o impacto que uma liberalização dos apoios dados aos agricultores teria sobre a economia agrícola, os consumidores e os contribuintes. Seu esforço está dirigido especialmente aos temas pertinentes às reformas das políti-

**20** A OCDE é uma organização internacional composta por 30 países, entre eles os da América do Norte, Europa e Oceania, além de Japão e Coreia, especializada na geração de dados comparativos e na elaboração de análises para as políticas comerciais e de desenvolvimento, entre outras. Sobre as decisões e recomendações da OCDE ver <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf>.

**21** Ver a este respeito textos disponíveis em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/gasto/>

cas agrícolas e às negociações internacionais, especialmente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em alguns estudos, inclusive sobre o Brasil, a OCDE analisa os impactos das reformas comerciais e agrícolas sobre a pobreza e o bem-estar (OCDE, 2005).

A Oficina Regional da FAO para a América Latina e Caribe dispõe da base de dados Gasto Público Rural<sup>22</sup> que contém estatísticas e indicadores de gasto público agrícola e rural para 19 países da sua área de abrangência, entre eles o Brasil e os demais países do Mercosul, no período de 1985 a 2001. Esta base apresenta uma descrição da magnitude e proporção dos gastos públicos de acordo com seus objetivos socioeconômicos. Entre os indicadores estão os que relacionam estes gastos públicos com as estatísticas macroeconômicas dos países, como o PIB e a população. Os dados foram obtidos a partir das definições de ruralidade estabelecidas por cada país e de uma classificação funcional comum do gasto.

Para a FAO, o Gasto Rural é a somatória dos gastos dos subsectores agrícola, pecuário, silvícola e pesqueiro mais os gastos sociais e de infraestrutura de diferentes fontes realizados nas áreas rurais.

Os principais indicadores calculados pela FAO, são o Índice de Orientação Agrícola (IOA) e o Índice de Orientação Rural (IOR). Eles são calculados pelas seguintes fórmulas:

$$\text{IOA} = (\text{Gasto Público em Incentivos Diretos à Agricultura/Gasto Público Total}) / (\text{PIB Agrícola/PIB Total}).$$

$$\text{IOR} = \frac{\% \text{ do Gasto Público em Áreas Rurais}}{\% \text{ Rural do PIB}}$$

O Gasto Público Agrícola utilizado no cálculo do IOA é obtido pela soma de todos aqueles gastos em programas orientados na forma direta a melhorar a produtividade, a organização e a gestão para a atividade econômica dos setores agrossilvopastoril e pesqueiro, excluídos os gastos sociais.

Os indicadores da FAO têm a qualidade de revelar de forma direta, o grau de prioridade que as políticas agrícolas e para o meio rural detêm no conjunto das políticas nacionais. No entanto, eles não evidenciam adequadamente os custos implícitos nas ações e não permitem o dimensionamento das transferências diretas aos agricultores.

<sup>22</sup> Disponível em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/gasto/presentacion.asp>

O principal indicador utilizado pela OCDE para monitoramento das políticas dos seus países-membros e alguns países não-membros, entre os quais se inclui o Brasil<sup>23</sup>, é a Estimativa de Apoio ao Produtor (*Producer Support Estimate*, PSE). Ele mede o valor monetário bruto anual transferido por consumidores e contribuintes como apoio aos produtores agrícolas, ao nível do estabelecimento agrícola, independente da sua natureza, objetivos e impactos sobre a produção e a renda. Ele estima a quantia de renda, a preços correntes, que o produtor deveria receber para ser compensado pela remoção do apoio governamental. Ou em outros termos, ele mede o apoio resultante das políticas direcionadas à agricultura em relação a uma outra situação em que os produtores estão sujeitos apenas às políticas gerais (não setoriais) do país (OECD, 2002; OCDE, 2005). Uma das formas de apresentação do PSE é a relativa (%), que corresponde à razão entre o PSE e a receita bruta total do produtor.

O PSE tem dois componentes: gastos orçamentários e sustentação de preço de mercado. O segundo componente é calculado como a diferença entre o preço doméstico do produtor e o preço de referência mundial para cada produto. O primeiro componente refere-se às transferências de renda para o agricultor via orçamento e envolve diversos tipos de pagamentos, explícitos e implícitos<sup>24</sup>. O PSE é parte da Estimativa Total de Suporte (*Total Support Estimate*, TSE), que mede o valor monetário bruto anual de todas as transferências dos contribuintes e consumidores que resultam de medidas de suporte à agricultura, inclusive transferências implícitas.

As principais dificuldades para a interpretação dos resultados do PSE dos países não-membros da OCDE são a ausência de classificações específicas para as ações agrárias e o não dimensionamento do impacto das variáveis macroeconômicas sobre as atividades agrícolas (MELYUKHINA, 2006).

Embora as bases de dados da FAO e da OCDE contenham informações sobre as ações para a Reforma Agrária, a sua apresentação não permite identificá-las separadamente das demais. Neste estudo, esta identificação será feita por meio de procedimentos específicos que visam extrair ou estimar valores a partir dos dados da Execução Orçamentária da União.

**23** Entre os países não-membros que têm suas políticas agrícolas monitoradas pela OCDE estão outros líderes do G20 (China, África do Sul, Índia), a Rússia, a Bulgária, a Romênia e a Ucrânia. Em 2007 será iniciado o monitoramento do Chile e do Cazaquistão.

**24** Sobre a classificação e a metodologia da OCDE ver OECD (2002). Sobre as mudanças na classificação dos gastos do PSE a partir de 2007 ver LEGG (2006).

## FONTES DE DADOS

Para caracterização dos gastos orçamentários da Reforma Agrária foram utilizadas as informações do banco de dados da Execução Orçamentária da União disponibilizadas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen) no endereço <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa>.

Esta fonte reflete o processo orçamentário brasileiro, que está regido basicamente pela LRF, já mencionada. Ela estabelece parâmetros gerais para outras leis como as do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA). O PPA é uma lei de periodicidade quadrienal, instituída pela Constituição de 1988, como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição das macro-orientações do governo Federal para a ação nacional em cada período. A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração do Orçamento, inclusive quanto aos resultados fiscais pretendidos.

A LOA é a norma que prevê as receitas, autoriza as despesas públicas, explicita a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo e define os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar. A LOA compreende os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, além do orçamento dos investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Após a publicação da LOA o Poder Executivo estabelece por meio de decreto o cronograma anual de desembolso mensal por órgão, com vistas ao cumprimento das metas de gastos e arrecadação, inclusive de resultado primário previsto na LDO.

O principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil do governo Federal é o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Ele foi implantado em janeiro de 1987 e está sob a gestão da STN, com diferentes níveis de acesso ao público e aos órgãos governamentais.

Os dados do Siafi, quando consolidados, produzem o Balanço Geral da União (BGU), encaminhado anualmente ao Congresso para apreciação e outros relatórios parciais, como os de acompanhamento

dos dispositivos da LRF e da execução dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados na LOA. A execução financeira corresponde ao uso de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pela Lei. A execução orçamentária e financeira do Orçamento ocorre concomitantemente. Havendo o crédito e não existindo o recurso, não poderá ocorrer a despesa. Da mesma forma, havendo o recurso, não se poderá gastá-lo se não houver a disponibilidade orçamentária.

A execução orçamentária compreende três estágios: empenho, liquidação e pagamento. A execução orçamentária inicia-se com a emissão da Nota de Dotação a partir da publicação da LOA e do lançamento das suas informações orçamentárias no Sistema oficial.

O empenho é o primeiro estágio da despesa pública e corresponde ao ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento. A Nota de Empenho registra o comprometimento de despesa orçamentária.

O segundo estágio é a liquidação, que consiste na verificação e na comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. A Nota de Lançamento registra a importância exata a pagar e a quem se deve pagar.

O último estágio é o pagamento, que consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação. Esse procedimento é efetuado através de Ordem Bancária por tesouraria, mediante registro no Sistema oficial. As parcelas liquidadas e não pagas ao final do exercício são inscritas em restos a pagar do exercício seguinte. Em séries históricas considera-se que as despesas liquidadas correspondem efetivamente ao que foi pago<sup>25</sup>.

A organização e a classificação dos componentes das leis relacionadas ao Orçamento da União vigentes decorrem das modificações introduzidas pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998<sup>26</sup>. Elas foram aplicadas inicialmente ao PPA 2000/2003 e à LOA para o exercício financeiro de 2000 e tiveram como objetivo oficial propor-

<sup>25</sup> Os dados utilizados neste estudo incluem restos a pagar do exercício 2000 até 28.01.2002, do exercício 2001 até 18.01.2003, do exercício 2002 até 21.01.2004, do exercício 2003 até 21.03.2004, do exercício 2004 até 14.01.2006 e do exercício 2005 até 23.09.2006. Até esta última data, cerca de 93% do total das despesas liquidadas referentes ao ano anterior estavam pagas.

<sup>26</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm).

cionar maior racionalidade e eficiência na administração pública por meio da integração e compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento; ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade e elevar a transparência contábil na aplicação dos recursos públicos.

A atual forma de organização do Orçamento tem como objetivos principais o controle dos gastos, a eficiência da gestão dos recursos, o planejamento para implementar os programas de governo e a administração macroeconômica (BRASIL. MPOG, 2004).

O Programa é a unidade básica do PPA e faz a ligação entre o PPA e a LOA, procurando estabelecer conceitos comuns e linguagens compatíveis. Ele visa atender diretamente a uma determinada necessidade ou demanda da sociedade mediante a articulação de um conjunto de projetos, atividades e de outras ações, identificando objetivos, indicadores de resultados, metas e custos. Cada Programa é gerenciado por uma unidade responsável, mesmo quando for integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa.

A partir do Programa são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais para alcançar o seu objetivo. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta. As despesas que não resultam em produtos ou para as quais não se possa associar um bem ou serviço são classificadas como Operação Especial. É o caso, por exemplo, dos gastos com financiamentos, dívidas e transferências.

O Banco Mundial, através de uma Avaliação de Responsabilidade Financeira, considerou que após as mudanças realizadas em 2000 o sistema público de gestão financeira do Brasil possui uma estrutura legal adequada e um alto grau de transparência. Observou que, embora o sistema orçamentário seja fragmentado e complexo, o país tem como rastrear, de modo confiável, as despesas orçamentárias (BANCO MUNDIAL, 2002). O avanço relativo à maior transparência da execução orçamentária não significa, porém, que o atual sistema seja apropriado para um planejamento pleno (GARCIA, 2000).

Além das informações do banco de dados da Execução Orçamentária da União, foram utilizados da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar (SAF/MDA) sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e tabulações especiais do Incra.

## PROCEDIMENTOS

A ausência de informações precisas sobre a renda gerada nos assentamentos inviabiliza o cálculo de indicadores específicos para as ações de reforma agrária e análogos ou complementares ao IOA e ao IOR propostos pela FAO. Esta lacuna poderá ser suprida após a conclusão do Censo Agropecuário 2007, do IBGE, que identificará os assentamentos como unidades especiais de coleta de dados.

Neste estudo os gastos orçamentários foram analisados ao nível das atividades, projetos e operações especiais de forma a realizar uma razoável aproximação com as finalidades específicas de cada Programa. Esta opção mostrou-se mais adequada que o uso da agregação por Programas ou níveis de agregação maiores (Funções, Subfunções) assim como realizado por José Garcia Gasques e outros autores (GASQUES; VILLAVERDE, 1999; GASQUES; VILLAVERDE, 2003; GASQUES, VILLAVERDE; BASTOS, 2006).

Para obter esta maior aproximação em uma série histórica é necessário comparar as finalidades de projetos/atividades e estabelecer uma equivalência entre eles/as, pois eles são freqüentemente alterados a cada PPA. Neste estudo isto foi feito com base na descrição do Cadastro de Ações disponibilizado pelo Ministério do Planejamento<sup>27</sup> e nas informações prestadas por gestores dos respectivos programas. Em alguns casos a equivalência foi dada pela incorporação ou desmembramento de projetos/atividade, conforme pode ser verificado no Anexo I.

Após o estabelecimento desta equivalência foi possível reagrupar os projetos/atividades e caracterizá-los quanto aos dispêndios totais, Grupo de Natureza de Despesa (GND) e Fonte. Os gastos considerados e os seus respectivos agrupamentos utilizados estão descritos em detalhe no Anexo II.

As despesas foram trazidas a valores médios de 2005 conforme a evolução do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, que é usualmente utilizado pela STN para atualizar séries de ativos e passivos do governo Federal. A escolha de um índice mais amplo de preços, como o IGP, considera que ele pode dar uma idéia mais precisa do custo que a Reforma Agrária possui para a sociedade e a economia na medida em que os tributos que financiam estas atividades incidem sobre todos os setores e não apenas sobre os produtores de bens de

27 Disponível em <http://sidornet.planejamento.gov.br>.

consumo final, cujos preços são preferencialmente captados por outros índices (SCHWARZER, 2001)<sup>28</sup>.

Os valores em dólares estadunidenses correspondem à média da cotação anual para compra apurada pelo Banco Central do Brasil. Os preços em dólar foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB dos Estados Unidos divulgado pelo *U.S. Bureau of Economic Analysis*<sup>29</sup>, conforme critério utilizado pela base de dados da FAO para o gasto rural na América Latina.

Em algumas ações, a base de dados utilizada não permite a identificação de gastos específicos e da sua fonte. É o caso, por exemplo, das Ações “Cobertura de Garantia concedida pela União no Âmbito do Pronaf” (código 0475), da Unidade Orçamentária (UO) Encargos Financeiros da União – Ministério da Fazenda e “Remuneração das Instituições Financeiras pela Operação do Pronaf” (4791), da UO, MDA. Isto requereu tabulações e estimativas especiais, que foram feitas com base nas informações da SAF/MDA e os parâmetros utilizados pela OCDE para o estudo das políticas agrícolas brasileiras, ou seja, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>30</sup> para investimentos e a taxa Selic/Over para custeios (OCDE, 2005).

A estimativa dos gastos para remuneração das instituições financeiras foi feita considerando os percentuais de 4% (Pronaf A) e 3,5% (Pronaf A/C, médio) sobre o montante contratado. A estimativa dos gastos gerais com equalização de juros foi feita considerando o montante contratado anualmente, o risco integral assumido pelo Tesouro Nacional e os Fundos Constitucionais e as diferenças entre as taxas de juros pagas pelos agricultores (1,15% para o Pronaf A e 2% para o Pronaf A/C) e as taxas médias anuais da TJLP (Pronaf A) e da taxa Selic/Over (Pronaf A/C). Este cálculo não considera os dispêndios decorrentes de outras linhas de crédito acessíveis aos assentados que também podem ser acessados por outros tipos de

**28** O uso atual do IGP como medida da inflação é criticado por alguns autores por apresentar acentuada divergência em relação aos demais índices de preços calculados no país, como o IPCA, do IBGE, como pode ser observado na tabela 4. Esta defasagem reflete o efeito da flutuação do real sobre aquele índice a partir da introdução do regime de câmbio flutuante em 1999, pois o impacto da desvalorização real do câmbio sobre o IGP tem sido acentuadamente mais forte do que em relação ao IPCA, por exemplo. Desta forma, os valores mais antigos corrigidos por este indicador podem estar superestimados.

**29** Disponível em <http://bea.gov/bea/dn/nipaweb>

**30** A TJLP é definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Está regulamentada pela Lei 9.365, de 1996 e suas alterações. É fixada pelo CMN a partir dos seguintes parâmetros: (i) meta de inflação calculada *pro rata* para os 12 meses seguintes, baseada nas metas anuais fixadas pelo CMN; e (ii) prêmio de risco. A metodologia de cálculo da TJLP está disponível em <http://www.bndes.gov.br/produtos/download/tjlp.pdf>.

agricultores, como os Pronaf Mulher, Jovem e Semi-Árido<sup>31</sup>. O cálculo não abrange, por falta de informações disponíveis junto aos órgãos governamentais e agentes financeiros, os custos decorrentes da inadimplência<sup>32</sup>, da renegociação de dívidas e de outras remunerações das instituições financeiras.

No caso dos gastos com “Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa” (código 0284) foram ajustados com base nas informações obtidas junto à Diretoria de Gestão Administrativa do Incra para incluir apenas aqueles relativos aos contratos com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida)<sup>33</sup> e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>34</sup>. O primeiro financia o Projeto D. Helder Câmara, que integra a ação “Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste” (5160) e o segundo financia o Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos (PAC), da ação de mesmo nome (5158).

## RESULTADOS OBTIDOS

A Tabela 15 mostra a evolução dos gastos reais com a Reforma Agrária em relação aos gastos totais da União com o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. A partir dela é possível constatar que apesar da pequena participação dos gastos da reforma agrária no total dos gastos da União, esta proporção é crescente nos dois últimos anos. O valor obtido em 2005 é mais que o dobro daquele encontrado em 2003.

Na média dos seis anos analisados, a proporção dos gastos com a reforma agrária é semelhante à da Função “Essencial à Justiça” (0,1663%), que abrange programas como defesa da ordem jurídica, defesa jurídica da União, assistência jurídica gratuita e outros. Em

**31** Um resumo das condições de crédito do Pronaf pode ser acessado em <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/0807812854.pdf>.

**32** As informações parciais disponíveis indicam que é provável que a inadimplência entre os beneficiários do Pronaf alcance, em média, aproximadamente 25% dos contratos do Grupo “A” e 15% dos do Grupo “A/C”. Sobre algumas das condições associadas a isto, ver CGFP/DFPP/SAF/MDA (2006).

**33** O Fida é uma agência especializada das Nações Unidas criada em 1977 e dedicada à erradicação da pobreza rural em países não-desenvolvidos. É mantido com fundos dos 165 estados-membros, entre eles o Brasil e os demais países do Mercosul. Sobre a estratégia e as operações do Fundo ver <http://www.ifad.org/sf/strategy.htm> e <http://www.ifad.org/operations/index.htm>.

**34** O BID é uma instituição criada em 1959 a partir da iniciativa da Organização dos Estados Americanos (OEA) para dar suporte a programas sociais, no desenvolvimento de instituições dedicadas a questões econômicas, sociais, de educação e saúde, promovendo a integração regional e fornecendo apoio direto ao setor privado, inclusive a microempresas. É mantido por 46 estados-membros, entre eles o Brasil e os demais países do Mercosul. Sobre a missão e as operações do Banco ver <http://www.iadb.org>.

Tabela 15

## Brasil. Gastos orçamentários (em R\$ 1.000 de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)

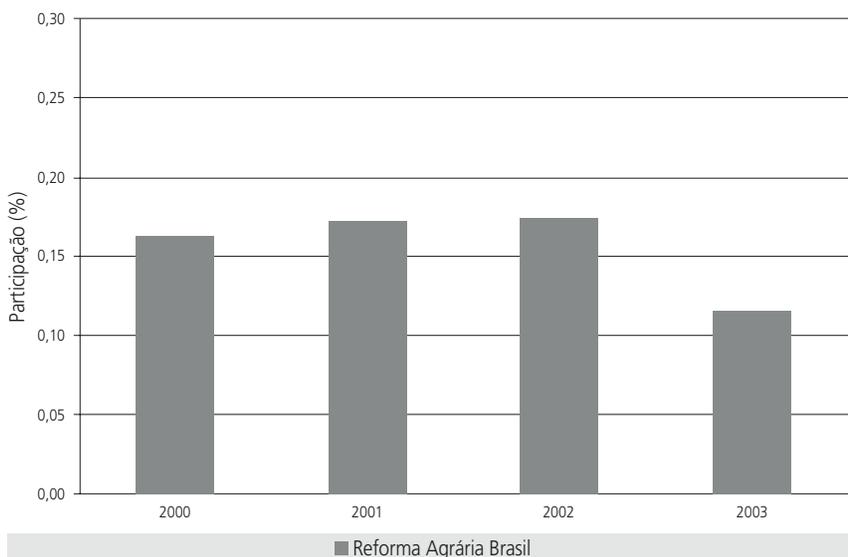
	Reforma Agrária (A)	Total - Fiscal e Seguridade Social (B)	A/B (%)
2000	1.730.023	1.068.322.683	0,1619
2001	1.602.689	936.636.330	0,1711
2002	1.621.322	934.844.759	0,1734
2003	1.376.836	1.204.569.521	0,1143
2004	2.068.857	941.250.965	0,2198
2005	2.673.962	1.072.136.199	0,2494
Total 2000-2005	11.073.689	6.157.760.456	0,1798

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

2005, os gastos com a Reforma Agrária equipararam-se aos gastos realizados individualmente na Função “Segurança Pública” (0,2433 %), que compreende programas de combate à criminalidade, modernização da Polícia Federal, segurança nas rodovias, resposta a desastres e outros; na Função “Ciência e Tecnologia” (0,2501 %), que abrange programas para promoção da pesquisa, formação e capacitação de recursos humanos para pesquisa, biotecnologia e outros.

Gráfico 4

## Participação dos gastos com Reforma Agrária no total de gastos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (em %)



Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

As tabelas a seguir identificam os gastos com ações de reforma agrária conforme o grupo de finalidade utilizando diferentes moedas. Eles revelam um forte crescimento dos valores totais e da maioria dos grupos (inclusive o da Administração) nos dois últimos anos.

**Tabela 16**
**Pagamentos com ações de Reforma Agrária, segundo grupo de finalidade (em R\$ 1.000 de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**

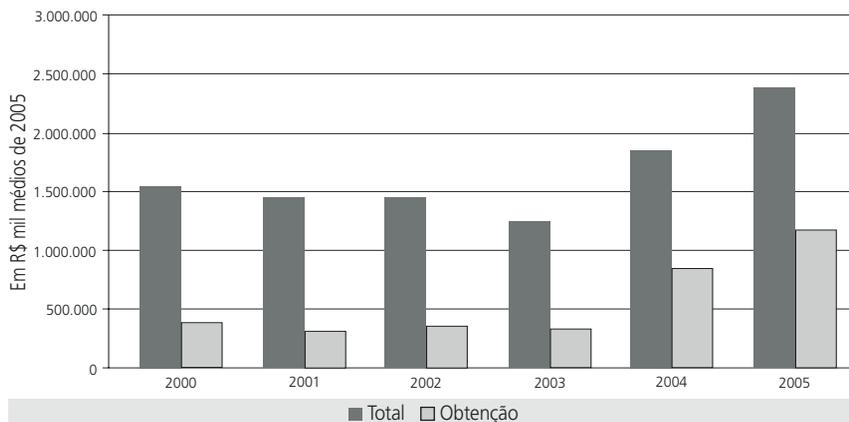
<b>Grupo Finalidade</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
I. Conflitos Sociais/ Assist. Acamp.	2.270	2.441	2.359	2.186	1.979	2.531
II. Cadastro e Georreferenciamento	22.112	19.958	17.779	16.172	16.734	35.010
III. Ações Preparatórias	14.984	18.224	21.595	14.351	38.006	39.943
IV. Regularização	4.023	5.482	3.693	2.267	5.801	7.921
V. Obtenção Terras	434.053	346.847	398.683	364.938	951.572	1.316.469
VI. Titulação	4.772	4.384	8.169	5.010	5.235	6.518
VII. Implantação Assentamentos	341.515	345.732	293.208	110.797	202.041	304.228
VIII. Consolidação Assentamentos	95.357	137.341	157.522	71.490	160.727	241.109
IX. Capacitação de Profissionais	0	0	0	0	0	14.904
X. Educação Jovens e Adultos	0	5.834	13.242	11.234	22.467	13.374
XI. Administração	660.720	639.524	611.205	509.029	505.258	541.810
XII. Dívidas	53.147	19.259	23.087	177.658	99.061	87.762
XIII. Equalização/ Rem. Pronaf	97.070	57.662	70.779	91.703	59.974	62.384
<b>Total</b>	<b>1.730.023</b>	<b>1.602.689</b>	<b>1.621.322</b>	<b>1.376.836</b>	<b>2.068.857</b>	<b>2.673.962</b>
Total menos XIII (Equalização)	1.632.953	1.545.026	1.550.543	1.285.133	2.008.883	2.611.579

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

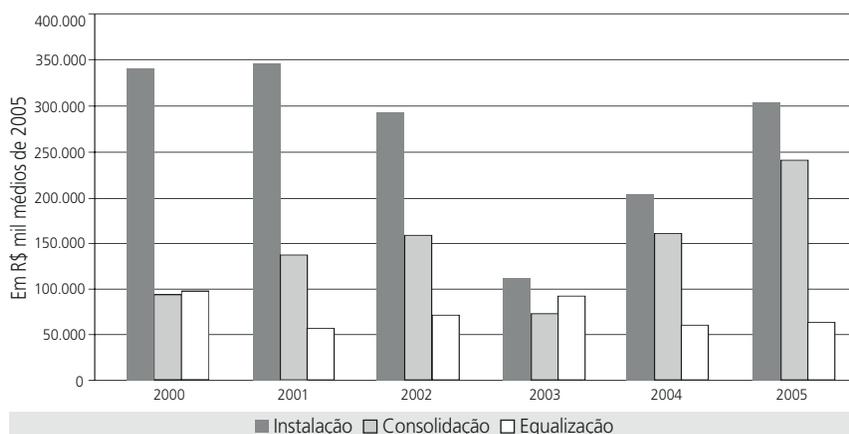
**Tabela 17**
**Pagamentos com ações de Reforma Agrária, segundo grupo de finalidade (em US\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo deflator implícito do PIB dos EUA)**

<b>Grupo Finalidade</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
I. Conflitos Sociais/ Assist. Acamp.	788	711	617	652	658	1.040
II. Cadastro e Georreferenciamento	7.678	5.809	4.649	4.822	5.566	14.381
III. Ações Preparatórias	5.203	5.305	5.646	4.279	12.642	16.408
IV. Regularização	1.397	1.596	966	676	1.930	3.254
V. Obtenção Terras	150.723	100.959	104.241	108.821	316.528	540.778
VI. Titulação	1.657	1.276	2.136	1.494	1.741	2.678
VII. Implantação Assentamentos	118.589	100.634	76.663	33.038	67.206	124.970
VIII. Consolidação Assentamentos	33.112	39.977	41.186	21.318	53.464	99.042
IX. Capacitação de Profissionais	0	0	0	0	0	6.122
X. Educação Jovens e Adultos	0	1.698	3.462	3.350	7.473	5.494
XI. Administração	229.431	186.150	159.807	151.787	168.067	222.564
XII. Dívidas	18.455	5.606	6.036	52.976	32.951	36.051
XIII. Equalização/ Rem. Pronaf	33.707	16.784	18.506	27.345	19.950	25.626
<b>Total</b>	<b>600.742</b>	<b>466.503</b>	<b>423.915</b>	<b>410.558</b>	<b>688.178</b>	<b>1.098.407</b>
Total menos XIII (Equalização)	567.034	449.719	405.409	383.213	668.228	1.072.781

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

**Gráfico 5****Pagamentos de ações de reforma agrária, total e com obtenção de terras**  
(em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

**Gráfico 6****Pagamentos de ações de reforma agrária, por grupos de finalidade selecionados**  
(em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

O Gráfico 5 evidencia a forte associação entre o crescimento dos gastos totais e o dos gastos com o grupo obtenção de terras.

O Gráfico 6 mostra a retomada crescente dos gastos com instalação e consolidação de assentamentos nos dois últimos anos. No caso das despesas com consolidação de assentamentos, os valores supe-

ram, em termos reais, aqueles obtidos no início do período analisado, mesmo considerando o efeito do deflator escolhido (ver Nota 28).

A tabela a seguir descreve a composição dos gastos com reforma agrária conforme o grupo de finalidade, evidenciando mudanças significativas nos anos analisados.

O Gráfico 7 abaixo revela uma participação relativa crescente das atividades finalísticas, especialmente a de obtenção de ter-

**Tabela 18**

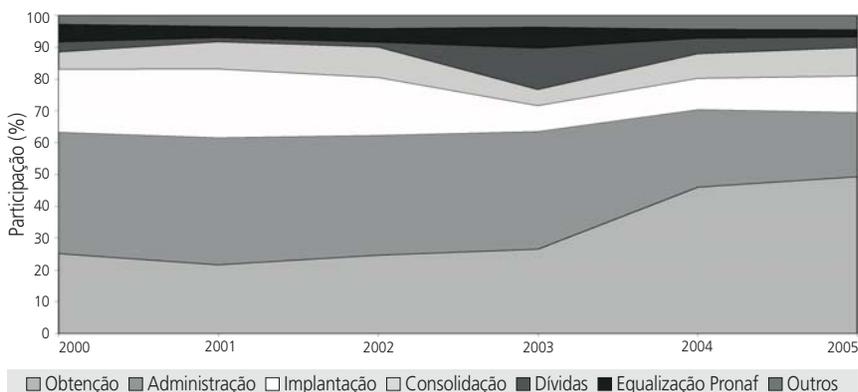
**Composição dos gastos com ações de Reforma Agrária segundo o grupo de finalidade (em % do total)**

Grupo Finalidade	2000	2001	2002	2003	2004	2005
V. Obtenção Terras	25,09	21,64	24,59	26,51	46,00	49,23
XI. Administração	38,19	39,90	37,70	36,97	24,42	20,26
VII. Implantação Assentamentos	19,74	21,57	18,08	8,05	9,77	11,38
VIII. Consolidação Assentamentos	5,51	8,57	9,72	5,19	7,77	9,02
XII. Dívidas	3,07	1,20	1,42	12,90	4,79	3,28
XIII. Equalização/ Rem. Pronaf	5,61	3,60	4,37	6,66	2,90	2,33
III. Ações Preparatórias	0,87	1,14	1,33	1,04	1,84	1,49
II. Cadastro e Georreferenciamento	1,28	1,25	1,10	1,17	0,81	1,31
IX. Capacitação de Profissionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56
X. Educação Jovens e Adultos	0,00	0,36	0,82	0,82	1,09	0,50
IV. Regularização	0,23	0,34	0,23	0,16	0,28	0,30
VI. Titulação	0,28	0,27	0,50	0,36	0,25	0,24
I. Conflitos Sociais/ Assist. Acamp.	0,13	0,15	0,15	0,16	0,10	0,09
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

**Gráfico 7**

**Composição dos gastos com ações de reforma agrária segundo o grupo de finalidade (em %)**



Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

ras, em detrimento das atividades voltadas à administração (manutenção) dos órgãos responsáveis.

Em relação à classificação dos gastos, a legislação que vigora desde o exercício de 2003 faz a seguinte conceituação dos **Grupos de Natureza da Despesa** (GND):

1. **Pessoal e Encargos Sociais:** despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais, despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra e outras;

2. **Juros e Encargos da Dívida:** despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária;

3. **Outras Despesas Correntes:** despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e outras;

4. **Investimentos:** despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente;

5. **Inversões Financeiras:** despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas;

6. **Amortização da Dívida:** despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

A Tabela 19 caracteriza os pagamentos das ações de reforma agrária segundo o GND. A partir dela é possível observar um expressivo aumento das inversões e dos investimentos nos dois últimos anos. As inversões correspondem basicamente às ações para obtenção de terras e crédito de implantação de assentamentos e os investimentos, às ações para infraestrutura social e produtiva de assentamentos e para modernização dos serviços públicos.

O Gráfico 8 mostra uma expressiva evolução dos valores em dólares das inversões financeiras e dos investimentos na reforma agrária, bem como dos gastos com pessoal e encargos sociais. Os

investimentos são essenciais para o pleno desenvolvimento e sustentabilidade das ações de Reforma Agrária.

**Tabela 19**

**Pagamentos das ações de reforma agrária segundo o Grupo Nacional de Despesa\* (em R\$ 1.000 médios de 2005)**

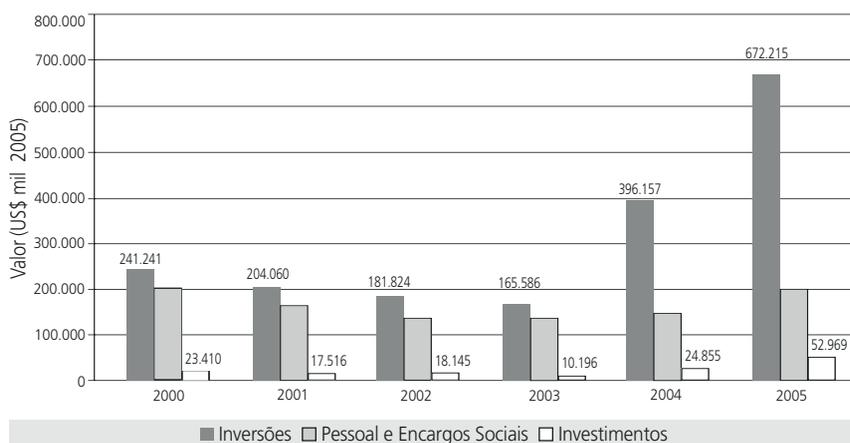
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pessoal e Encargos Sociais	597.438	551.890	513.332	461.276	443.630	487.339
Juros e Encargos da Dívida	0	0	218	671	318	257
Outras Despesas Correntes	273.370	231.904	249.314	203.107	277.487	340.779
Investimentos	67.416	60.176	69.398	34.194	74.721	128.948
Inversões Financeiras	694.730	701.057	695.412	555.303	1.190.959	1.636.440
Amortização da Dívida	0	0	22.869	30.581	21.767	17.816
Total	1.632.953	1.545.026	1.550.543	1.285.133	2.008.883	2.611.579

\* Exceto gastos com equalização e remuneração agentes financeiros do Pronaf

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

**Gráfico 8**

**Pagamentos das ações de Reforma Agrária segundo grupos de despesa selecionados (em US\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo deflator implícito do PIB dos EUA)**



Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

A tabela a seguir revela que as inversões financeiras aumentaram significativamente a sua participação relativa no total dos gastos com a reforma agrária. Isto se deu especialmente em detrimento da maior participação dos gastos com pessoal e encargos sociais.

**Tabela 20****Participação do grupo de despesa no total dos pagamentos com ações da reforma agrária\* (em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversões Financeiras	42,54	45,38	44,85	43,21	59,28	62,66
Pessoal e Encargos Sociais	36,59	35,72	33,11	35,89	22,08	18,66
Outras Despesas Correntes	16,74	15,01	16,08	15,80	13,81	13,05
Investimentos	4,13	3,89	4,48	2,66	3,72	4,94
Amortização da Dívida	0,00	0,00	1,47	2,38	1,08	0,68
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,01	0,05	0,02	0,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

\* Exceto gastos com equalização e remuneração agentes financeiros do Pronaf  
Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

A tabela a seguir compara os valores de inversões financeiras e investimentos realizados nas ações de reforma agrária e no conjunto do governo. Mostra que houve um aumento significativo da participação das inversões e investimentos da reforma agrária no total destes grupos de despesa em nível nacional.

**Tabela 21****Participação das inversões financeiras e investimentos da reforma agrária no total dos respectivos grupos de despesa do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Inversões</b>						
Reforma Agrária(A)	694.730	701.057	695.412	555.303	1.190.959	1.636.440
Total União (B)	16.059.615	23.303.132	26.736.586	17.724.199	19.698.753	18.576.829
A/B (%)	4,33	3,01	2,60	3,13	6,05	8,81
<b>Investimentos</b>						
Reforma Agrária (A)	67.416	60.176	69.398	34.194	74.721	128.948
Total União (B)	9.268.623	9.414.651	6.476.019	2.662.735	5.406.340	5.881.286
A/B (%)	0,73	0,64	1,07	1,28	1,38	2,19

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

Segundo a definição legal, entende-se por **fonte de recurso** a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. Elas constituem-se de “determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias”. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal.

O quadro a seguir exemplifica algumas das principais fontes de recursos de interesse direto para as ações de reforma agrária nos últimos anos. Além delas, existe o TDA, já descrito na primeira parte.

## Quadro 2

### Classificação da receita por fonte de recursos<sup>35</sup>

Fonte	Receita
Recursos Ordinários	Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária (Imposto de Renda, ITR, IPI, Imposto sobre Importações etc.) de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Constituem recursos disponíveis para livre programação.
Outras Contribuições Sociais	Contribuições sociais diversas, instituídas com o objetivo de desenvolver programas sociais específicos, vinculadas ao órgão do Poder Público competente para esse fim. Inclui Cota-parte da Contribuição Sindical, contribuição sobre jogos de bingo e outras.
Fundo de Combate Pobreza	Receita proveniente do adicional de oito centésimos por cento da CPMF, da venda de estoques adquiridos para Combate à Fome e Segurança Alimentar e outras.
Recursos Próprios Não-Financeiros	Recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos. Inclui receitas de arrendamentos, aluguéis concessões, venda de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e outras.
Cofins	Recursos da Cofins, instituída pela Lei Complementar nº 70/91, cobrada a uma alíquota sobre o faturamento de pessoas jurídicas, conforme disposto na Lei nº 10.833/03. Os recursos oriundos dessa contribuição destinam-se a programas, projetos e atividades na área da Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da Constituição Federal.

Fonte: MPOG.SOF (2006)

A tabela a seguir mostra a evolução dos pagamentos com ações de reforma agrária segundo a fonte de recurso. A escolha das fontes de recursos é definida pelo Ministério da Fazenda e está vinculada estreitamente à realização das metas da política fiscal. Algumas fontes dependem mais diretamente do nível de atividade econômica do que outras, que variam mais de acordo com a capacidade administrativa de arrecadação. Deve-se observar que a fonte “Outras Contribuições Sociais” (código 76) foi criada pela Portaria SOF nº 10, de

<sup>35</sup> Para a classificação completa consultar BRASIL.MPOG (2006).

agosto de 2002<sup>36</sup> como um desdobramento das fontes “Recursos Próprios Não-Financeiros”. Desta forma, os dados dessa última fonte anteriores a 2003 incluem os da classificação mais recente.

Tabela 22

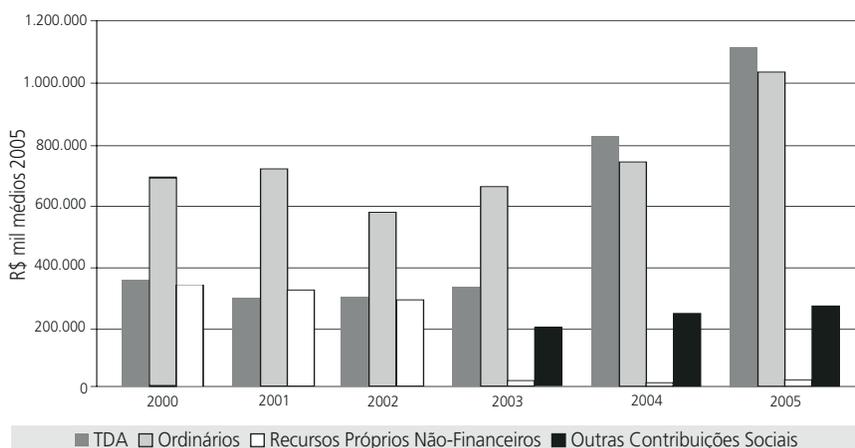
**Pagamentos das ações de reforma agrária segundo a fonte de recurso\*  
(em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ordinários	687.399	715.931	568.184	650.555	733.217	1.030.181
Rec. Próprios Não-Financ.	334.623	317.000	287.768	13.365	9.395	11.870
PIN/ Proterra	15.684	0	0	0	0	0
Tít. Tes.Nac. Div.Mob.Fed.	0	0	14.539	0	0	0
Tít.Resp.Tes.Nac - Out. Aplic.	7.606	8.530	14.501	6.874	0	0
Fundo de Combate Pobreza	0	0	140.073	55.627	64.827	106.874
Oper.Créd.Ext. (em moeda)	0	3.396	2.934	3.276	11.513	13.326
Cofins	239.340	153.721	162.755	0	82.487	0
Cont Plano Seg Soc Serv	0	56.884	40.393	39.364	34.892	70.806
TDA	348.301	289.072	296.586	320.053	820.628	1.113.145
Taxas por Serv Públicos	0	0	0	2.035	2.001	3.155
Outras Contribuições Sociais	0	0	0	192.683	244.457	261.221
Outras	1	493	22.811	1.301	6.465	1.000
Total	1.632.953	1.545.026	1.550.543	1.285.133	2.008.883	2.611.579

\* Exceto gastos com equalização e remuneração agentes financeiros do Pronaf  
Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

Gráfico 9

**Pagamentos das ações de reforma agrária segundo fontes de recursos selecionadas (em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**



Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

36 Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/portarias/port10\\_22082002.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/portarias/port10_22082002.pdf)

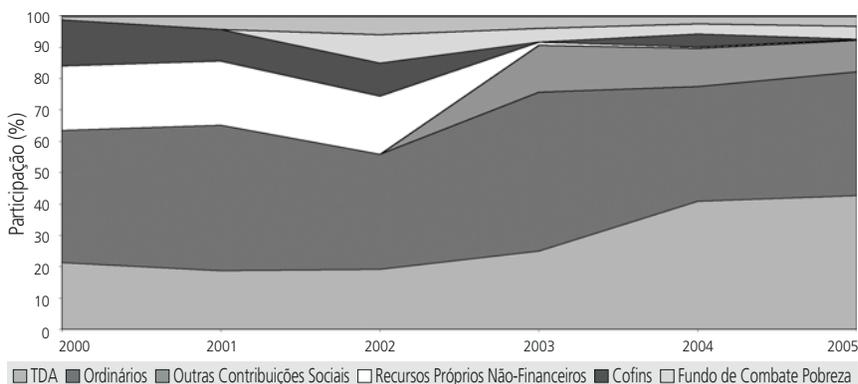
O Gráfico 9 mostra o crescimento significativo dos recursos das fontes TDA e Ordinários, especialmente nos dois últimos anos.

A tabela e o gráfico a seguir caracterizam a participação relativa das fontes de recursos nos pagamentos das ações com reforma agrária e mostram a crescente importância dos TDA's em detrimento da Cofins e dos Recursos Próprios Não-Financeiros/Outras Contribuições Sociais.

**Tabela 23**
**Participação das fontes de recursos nos pagamentos das ações de reforma agrária\* (em %)**

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TDA	21,33	18,71	19,13	24,90	40,85	42,62
Ordinários	42,10	46,34	36,64	50,62	36,50	39,45
Outras Contribuições Sociais	0,00	0,00	0,00	14,99	12,17	10,00
Fundo Combate Pobreza	0,00	0,00	9,03	4,33	3,23	4,09
Conts. Plano Seg. Soc. Serv.	0,00	3,68	2,61	3,06	1,74	2,71
Oper.Créd. Ext. (em moeda)	0,00	0,22	0,19	0,25	0,57	0,51
Rec. Próprios Não-Financ.	20,49	20,52	18,56	1,04	0,47	0,45
Taxas por Serv. Públicos	0,00	0,00	0,00	0,16	0,10	0,12
PIN/ Proterra	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tít. Tes.Nac. Div.Mob.Fed.	0,00	0,00	0,94	0,00	0,00	0,00
Tít. Tes.Nac - Out. Aplic.	0,47	0,55	0,94	0,53	0,00	0,00
Cofins	14,66	9,95	10,50	0,00	4,11	0,00
Outras	0,00	0,03	1,47	0,10	0,32	0,04
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

\* Exceto gastos com equalização e remuneração agentes financeiros do Pronaf  
 Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

**Gráfico 10**
**Participação de fontes de recursos selecionadas nos pagamentos das ações de reforma agrária\* (em %)**


\* Exceto gastos com equalização e remuneração agentes financeiros do Pronaf  
 Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

A tabela e o gráfico a seguir mostram a evolução e a participação das fontes de recursos utilizados para as despesas com inversões financeiras das ações de reforma agrária, com crescente importância dos TDA's. Nos dois últimos anos esses títulos e os recursos ordinários responderam pela quase totalidade das fontes utilizadas com este tipo de despesa.

Tabela 24

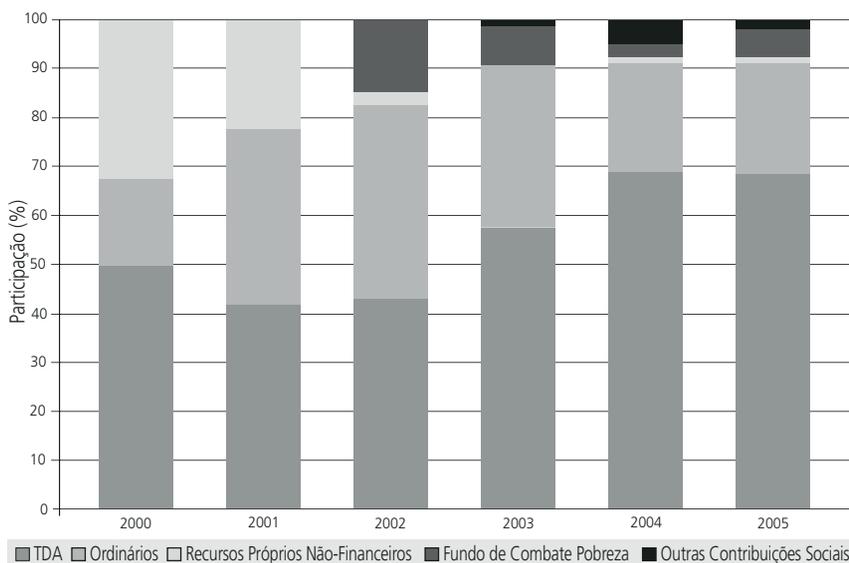
**Pagamentos de inversões financeiras das ações de reforma agrária segundo as fontes de recursos (em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ordinários	118.758	254.716	277.720	183.536	267.704	379.265
Fundo Combate Pobreza	0	0	102.098	44.885	35.908	106.874
TDA	348.301	289.072	296.586	320.053	820.628	1.113.145
Outras Contr. Sociais	0	0	0	6.829	57.912	25.285
Rec. Prop. N.Financ.	227.671	157.156	19.008	0	8.806	11.870
Rec. Fin. Dir. Arrecad.	0	113	0	0	0	0
Total	694.730	701.057	695.412	555.303	1.190.959	1.636.440

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

Gráfico 11

**Participação das fontes de recursos nos pagamentos de inversões financeiras das ações de reforma agrária (em %)**



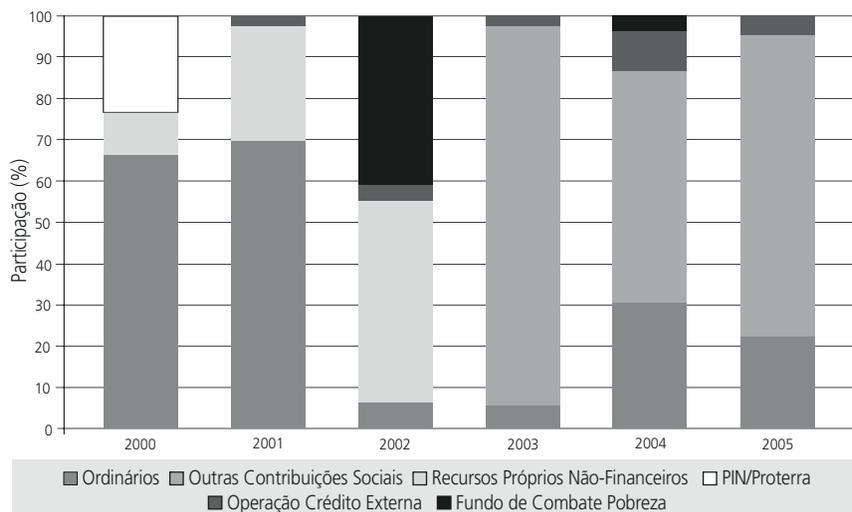
Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

Embora a participação dos Recursos Próprios Não-Financeiros/Outras Contribuições Sociais no conjunto dos gastos da reforma agrária tenha mostrado trajetória descendente, a tabela e o gráfico a seguir mostram a crescente participação destas fontes nos investimentos da reforma agrária em detrimento da utilização dos recursos Ordinários. A contribuição do Fundo de Combate à Pobreza nesta modalidade de despesa mostrou-se inconstante, mas significativa em um dos anos.

**Tabela 25**
**Pagamentos de investimentos das ações de reforma agrária segundo as fontes de recursos (em R\$ 1.000 médios de 2005, corrigidos pelo IGP-DI)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ordinários	44.467	41.954	4.358	1.941	23.018	28.788
PIN/Proterra	15.684	0	0	0	0	0
Fundo Combate Pobreza	0	0	27.956	0	2.959	0
Op. Crédito Externa	0	1.307	2.576	582	6.698	5.611
Outras Contribuições Sociais	0	0	0	31.671	42.046	94.499
Recursos Próprios N. Financ.	7.265	16.916	34.509	0	0	0
A Classificar	0	0	0	0	0	50
<b>Total</b>	<b>67.416</b>	<b>60.176</b>	<b>69.398</b>	<b>34.194</b>	<b>74.721</b>	<b>128.948</b>

Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

**Gráfico 12**
**Participação das fontes de recursos nos pagamentos de investimentos das ações de reforma agrária (em %)**


Fonte: COFF/Prodasen. Elaboração do autor

Em resumo, a caracterização dos gastos orçamentários com as ações de reforma agrária mostra que, mesmo diante da orientação de controle de inflação e obtenção de superávits primários crescentes, foi possível aumentar significativamente os valores dirigidos a esta finalidade, especialmente quanto à obtenção de terras. O crescimento dos gastos com implantação e consolidação de assentamentos também contribuiu para a maior participação dos gastos com atividades finalísticas. Os TDA's ganharam crescente importância no total das despesas realizadas. A proporção dos investimentos nos gastos totais manteve-se estável, atingindo 4% em média.

## ESTIMATIVA DO CUSTO MÉDIO PARA ASSENTAMENTO DE UMA FAMÍLIA<sup>37</sup>

### INTRODUÇÃO

A questão do custo dos assentamentos é comum nos debates sobre a Reforma Agrária e na análise da sua eficiência. No entanto, a bibliografia nacional sobre o tema é reduzida. O seu cálculo é considerado controverso, especialmente porque ele traz implícita uma visão sobre o papel da Reforma Agrária como uma política para o desenvolvimento (SHIKI, NEDER; TEIXEIRA, 1998; GUANZIROLI et. al, 2001:221).

O único estudo no Brasil de abrangência nacional sobre os gastos efetivamente incorridos para assentar uma família foi realizado no final da década de 1990, quando existia um número menor de assentamentos e uma situação muito diferenciada da atual. Este estudo analisou os gastos relativos a 78 projetos de assentamento de um total de 836 projetos criados pelo Incra entre 1986 e 1994. O período abrangido foi de 1986 a 1997 (SHIKI, NEDER; TEIXEIRA, 1998).

Esta iniciativa ocorreu no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incra, que também buscou caracterizar a situação socioeconômica dos beneficiários do processo de reforma agrária e os recursos públicos alocados para esta finalidade, entre outros aspectos.

O objetivo desta parte é fazer uma estimativa dos custos médios para assentamento de uma família a partir do desenvolvimento de uma metodologia capaz de caracterizar os gastos com a reforma agrária no Brasil de forma compatível com os objetivos do II PNRA, os dados disponíveis e os procedimentos utilizados para a elaboração de indicadores dos organismos multilaterais.

Neste estudo, a delimitação das atividades abrangidas corresponde ao critério de obtenção de terras através dos instrumentos de desapropriação por interesse social, aquisição, arrecadação de terras

<sup>37</sup> A versão preliminar desta parte foi apresentada na reunião *Consulta de Expertos en la Ejecución de Programas de Reformas Agrarias em America del Sur*, realizada pela Oficina Regional da FAO para América Latina e Caribe, em Santiago (Chile), nos dias 11 e 12 de dezembro de 2006.

públicas e regularização fundiária e suas respectivas atividades afins, inclusive aquelas relacionadas à assistência às famílias acampadas e ao crédito rural. Embora configurem ações oficiais da política fundiária – algumas delas constam inclusive do II PNRA – não foram computados os gastos com o Programa Crédito Fundiário, assim como os relativos à assistência técnica e extensão rural em áreas indígenas e apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas.

### FONTES DE DADOS

Os estudos de Leite (1994) e Shiki, Neder e Teixeira (1998) identificam dificuldades de obtenção junto aos órgãos responsáveis de dados padronizados e individualizados necessários à estimativa de custos efetivos de assentamento que incluam as suas diversas etapas. Isto dificulta o acompanhamento regular da evolução destes valores, especialmente ao público externo a estas instituições e exige outras opções metodológicas.

Para tentar superar este problema, foram utilizadas neste estudo, as informações do banco de dados da Execução Orçamentária da União disponibilizadas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen) no endereço <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa>.

Os dados sobre o Pronaf foram obtidos da base de dados da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar (SAF/MDA), disponível em <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=812>, que tem como fonte o Registro Comum de Operações Rurais (Recor) do Banco Central (BC) e os agentes financeiros que operam o programa (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES - e outros).

Para o estudo da emissão de TDA foram utilizados os dados de relatórios da Diretoria de Gestão Administrativa do Incra. No caso das negociações desses títulos no mercado secundário foram utilizadas as informações disponibilizadas pela Cetip no endereço <http://www.cetip.com.br>, inclusive para as regras de formação dos códigos de cada título (CETIP, 2004).

Para obtenção dos dados referentes às famílias assentadas e beneficiárias efetivas das políticas foram utilizadas tabulações especiais do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

(Sipra) do Incra, além dos Relatórios de Gestão do órgão e do Balanço Geral da União (BGU) (BRASIL.CGU; INCRA, 2004 e 2005).

Informações complementares foram obtidas no BGU, no Relatório de Gestão do Incra e em tabulações especiais dos órgãos envolvidos. Foram utilizados também indicadores econômico-financeiros do BC, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda e outros disponibilizados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).

## PROCEDIMENTOS

Para efeito desta estimativa de custo médio de assentamento de uma família, são considerados os gastos previstos no II PNRA para a viabilidade econômica dos novos assentamentos (BRASIL.MDA, 2003: 21). Eles expressam a visão de Reforma Agrária que afirma a complementariedade entre os processos de democratização da distribuição da terra e de fortalecimento da agricultura familiar.

Para que isto seja refletido no cálculo, optou-se pela incorporação dos dispêndios que compõem o cronograma de desembolso do Estado desde as ações preparatórias para obtenção da área até o estabelecimento das condições de infraestrutura, serviços e diversas modalidades de crédito dos assentados.

Para uma aproximação do custo médio para assentamento de uma família foi utilizado o mesmo procedimento descrito por Leite (1994), que idealiza um projeto “padrão” para homogeneizar algumas condições que podem servir de base às futuras ações governamentais. Este padrão não corresponde necessariamente a uma medida de tendência central como, por exemplo, a média, a mediana ou a moda.

A opção por este procedimento não desconsidera, evidentemente, a grande heterogeneidade que marca os assentamentos, seja pela sua história, pelo processo de constituição e consolidação, as condições infraestruturais e econômicas e sistemas de produção adotados (LEITE, 1994; LEITE et. al, 2004; SPAROVEK, 2003). O critério escolhido também não desconsidera que os gastos públicos não ocorrem de maneira proporcional e homogênea nos diversos assentamentos, nem tampouco ao longo do tempo. Corresponde a uma opção metodológica definida a partir das limitações dos dados disponíveis que não permitem a aferição dos custos individualizados dos projetos de assentamento ou uma amostragem razoável

com esta finalidade. Este problema deverá ser amenizado, em parte, após a conclusão do Censo Agropecuário 2007, do IBGE, que identificará os assentamentos como unidades especiais de coleta de dados.

Foram definidos os seguintes padrões, conforme a forma de obtenção da terra:

- a) oneroso, por meio de TDAD (desapropriação);
- b) oneroso, por meio de TDAE (aquisição);
- c) não-oneroso (arrecadação, discriminação, reconhecimento e outras formas).

Neste estudo os gastos orçamentários foram analisados ao nível das atividades, projetos e operações especiais de forma a realizar uma razoável aproximação com as finalidades específicas de cada Programa, como já citado. Para permitir a comparação entre as ações é necessário fazer uma equivalência entre projetos, atividades e operações especiais, com base na descrição do Cadastro de Ações disponibilizado pelo Ministério do Planejamento<sup>38</sup> e nas informações prestadas por gestores dos respectivos programas. Em alguns casos a equivalência foi dada pela incorporação ou desmembramento de projetos/atividade.

O cálculo tem como base o período compreendido entre 2004 e 2005, por serem os mais representativos das políticas desenvolvidas no último período. Para aferição da média destes dois anos, os valores nominais de 2004 foram trazidos a valores médios de 2005 conforme a evolução do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas. Os valores expressos em dólares estadunidenses correspondem à média da cotação anual para compra apurada pelo Banco Central. Os preços em dólar foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB dos Estados Unidos, divulgado pelo *U.S. Bureau of Economic Analysis*<sup>39</sup>, conforme critério utilizado pela base de dados da FAO para o gasto rural na América Latina.

Os valores obtidos são aqueles liquidados e que constam dos Relatórios de Gestão e do Balanço Geral da União (INCRA, 2004 e 2005; BRASIL. CGU, 2004 e 2005). Quando possível os dados foram identificados quanto às cinco grandes regiões do País.

O custo médio para o Brasil de cada padrão corresponde à média ponderada pelo número total de famílias assentadas e cada

<sup>38</sup> Disponível em <http://sidornet.planejamento.gov.br>.

<sup>39</sup> Disponível em <http://www.bea.gov/bea/dn/nipaweb/index.asp>.

região, conforme relatório do Sipra/Incrá. Para o dado geral do Brasil a ponderação foi feita pela forma de obtenção da terra, conforme tabela a seguir:

**Tabela 26**

**Número de famílias assentadas em 2004 e 2005 no Brasil, por região e forma de obtenção da terra**

	Desapropriação	Aquisição	Não-onerosa	Total
Norte	23.460	1.567	61.584	86.611
Nordeste	36.237	2.706	24.865	63.808
Centro-Oeste	20.631	6.358	5.987	32.976
Sudeste	5.804	641	2.429	8.874
Sul	3.430	1.355	1.537	6.322
Brasil	89.562	12.627	96.402	198.591

Fonte: Sipra/Incrá

A definição dos componentes do custo médio inclui o conjunto das transferências diretas aos assentados, à semelhança do que propõe a metodologia da OCDE, já mencionada. Ela exclui os gastos com educação, alimentação (cesta básica), assistência aos acampados, recuperação e qualificação dos assentamentos já implantados, bem como as despesas com atividades de manutenção da administração não específicas, como salários, pensões, auxílios aos servidores e outros. Estão incluídas as despesas administrativas consideradas específicas, como diárias, passagens e material de consumo.

No caso do primeiro grupo de despesas excluídas do cálculo a opção justifica-se por não considerá-las gastos públicos da Reforma Agrária *stricto sensu*. São “custos públicos ou sociais da cidadania”, ou seja, são gastos que a sociedade deveria prover para todas as pessoas, sejam elas assentadas ou não, conforme Shiki, Neder e Teixeira (1998).

No caso das despesas administrativas não finalísticas considera-se que elas não incidem sobre as transferências diretas aos agricultores. Além disto, são de difícil aferição, especialmente para as regiões, devido aos diversos serviços prestados pela instituição responsável. Em estudo com pequeno universo amostral (19 assentamentos) elas foram estimadas em 18% do custo final nacional, com variação de 10% a 25% entre as regiões (GUANZIROLI, 1995 citado por Shiki, Neder e Teixeira, 1998). Outro estudo do Departamento de Assuntos Fundiários, de 1991, citado por Leite (1994) limi-

tou-se ao caso paulista e alcançou 20% dos gastos totais, que não incluíram as ações preparatórias para obtenção de terras, obtenção de terras e créditos.

Também não foram incluídos nesta estimativa os gastos decorrentes da adesão dos assentados ao Seguro da Agricultura Familiar, ao Programa Garantia Safra, à Bolsa Estiagem e ao Programa de Aquisição de Alimentos<sup>40</sup>. Isto se deve basicamente ao fato de não ser ações destinadas exclusivamente aos assentados e à dificuldade de identificação deles entre os seus beneficiários.

Os componentes adotados são os seguintes:

- a) Ações preparatórias para obtenção de terras;
- b) obtenção onerosa de terras;
- c) pagamento de benfeitorias nas terras obtidas;
- d) desenvolvimento de infraestrutura básica para implantação;
- e) concessão de Crédito Implantação;
- f) contratação de Assistência Técnica;
- g) concessão de crédito investimento (Pronaf Grupo “A”);
- h) concessão de crédito custeio (Pronaf Grupo “A/C”).

O primeiro componente corresponde às **ações preparatórias** para obtenção de terras, que compreendem atividades de identificação, vistoria, avaliação e perícia de imóveis passíveis de desapropriação, aquisição direta ou outra forma de obtenção. Incluem também as atividades relacionadas aos licenciamentos ambientais, em conformidade com a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente n° 289/01<sup>41</sup>.

O cálculo dos gastos com estas atividades foi obtido pela soma dos gastos nos projetos/atividades Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais (código orçamentário 4274) e Gestão e Administração do Programa (2272). Estas atividades são realizadas para os diversos tipos de obtenção, inclusive em projetos de assentamento já existentes, e seus custos variam conforme a localização/ acesso e dimensão dos imóveis analisados, entre outros aspectos. Desta forma, optou-se pela ponderação dos gastos segundo a área de cada uma das formas de obtenção (oneroso e não oneroso) na amostra correspondente aos novos projetos de assentamento. Em seguida, obteve-se o valor médio de cada hectare para cada região e procedeu-se à sua multiplicação pela área média de cada família.

40 Para uma apresentação do PAA e de suas normas acessar <http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=14> e <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>. Para os demais programas ver: <http://www.mda.gov.br/saf>

41 Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res28901.doc>

Tabela 27

**Área média por família nos Projetos de Assentamento criados em 2004 e 2005, por forma de obtenção da terra (em hectares)**

	Onerosa	Não-onerosa
Norte	96	399
Nordeste	34	72
Centro-Oeste	26	76
Sudeste	33	61
Sul	28	21

Fonte: Sijra/Incra

O segundo componente do custo corresponde à **obtenção onerosa** por meio de TDA, estabelecendo-se hipoteticamente um único tipo de título para cada modalidade (TDAD de 15 anos para desapropriação e TDAE de cinco anos para aquisição). Esta opção superestima o valor real, uma vez que as condições (prazos e juros) são as mais favoráveis aos antigos proprietários. O cálculo foi feito considerando a amortização do principal da dívida em parcelas iguais a partir do segundo ano.

O estudo abrange uma estimativa dos custos adicionais de obtenção de terras decorrente de decisões judiciais transitadas em julgado que pleiteiam a revisão dos valores originais. A opção por uma estimativa se deve basicamente ao longo prazo para que isto ocorra (superior a cinco anos, em média) e à ausência de registros internos que permitam aferir em termos relativos esta elevação. A incorporação destes valores foi feita pelos valores médios dos TDA's emitidos por acordo ou decisão judicial para complemento dos valores da terra e/ou benfeitorias. A distribuição foi feita proporcionalmente às famílias beneficiadas declaradas nestes instrumentos. A consideração é que no período recente estes gastos tendem à estabilidade, sem grande variação anual.

A diferença entre os valores originais para obtenção e os valores totais após as decisões judiciais impactou significativamente os custos levantados anteriormente por Shiki e outros (1998). Isto se deve, em grande parte, à decisão liminar do Supremo Tribunal Federal que suspendeu a partir de agosto de 2001 os efeitos da MP nº 2.027-43, de 27.09.00 e suas sucessivas reedições, que alteraram o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Esta MP fazia incidir juros compensatórios de até 6% ao ano quando houvesse divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do imóvel desapropriado por necessidade ou utilidade pública e interesse

social, inclusive para fins de reforma agrária. Estes juros seriam destinados a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. A interpretação que prevalece até o julgamento do resultado final da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.332-2, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, é que a base de cálculo dos juros compensatórios será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença.

Os TDA's não podem ser trocados ou convertidos em títulos do Tesouro (NTN, LFT e outros), mas podem ser utilizados junto ao setor público nas seguintes situações: (art. 105 do Estatuto da Terra e art. 11 do Decreto 578/02)

a) pagamento de até 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)<sup>42</sup>;

b) pagamento de preço de terras públicas;

c) prestação de garantia;

d) depósito, para assegurar a execução em ações judiciais ou administrativas;

e) caução, para garantia de: quaisquer contratos de obras ou serviços celebrados com a União; ou empréstimos ou financiamentos em estabelecimentos da União, autarquias federais e sociedades de economia mista, entidades ou fundos de aplicação às atividades rurais criadas para este fim; e

f) a partir do seu vencimento, em aquisição de ações de empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND) (art. 5º, § 3º Lei nº 8.177/91)<sup>43</sup>.

Estas possibilidades contribuem para que os TDA's sejam intensamente negociados no mercado secundário, sobre o qual o Tesouro não exerce qualquer interferência. Os preços flutuam de acordo com as condições de mercado e geralmente são transferidos com amplo espectro de deságios.

**42** A possibilidade de pagamento de metade do ITR com TDA não apresenta grande impacto potencial sobre a arrecadação tributária. Segundo da Secretaria da Receita Federal, entre 2001 e 2005 o valor arrecadado com o ITR oscilou entre 0,01% e 0,02% do PIB nacional e entre 0,05% e 0,04% da arrecadação bruta do País. Os valores arrecadados foram os seguintes: R\$ 197 milhões em 2001, R\$ 191 milhões em 2002, R\$ 234 milhões em 2003, R\$ 245 milhões e R\$ 276 milhões em 2005. (BRASIL. MF, 2006). No entanto, este valor potencial é significativo se comparado ao orçamento anual para obtenção de terras, conforme analisado anteriormente.

**43** Não houve a utilização de TDA em leilões de privatização de estatais federais a partir de 2000. Eles foram utilizados com esta finalidade entre os anos de 1991 e 1997, quando ocorreram as principais vendas, como as da Companhia Vale do Rio Doce, Light, Usiminas, Companhia Siderúrgica Nacional, entre outras. No cômputo geral, foram utilizados TDA's no valor de US\$ 812 milhões, o que representou aproximadamente 9% do total de títulos e 3% do valor total arrecadado. Os TDA's foram a principal moeda para aquisição da Goiásfertil, do ramo de fertilizantes, pela Fosfertil, em 1992.

No entanto, os TDA's são registrados na contabilidade do Tesouro Nacional pelo valor de emissão com a atualização monetária. Esta prática contraria disposições internacionais de contabilidade, como o Manual de Estatística e Finanças Públicas (BANCO MUNDIAL, 2002; ZUKOWSKI, 2004).

Embora o valor de mercado do TDA não possa ser obtido no momento da emissão – como ocorre com outros títulos da dívida pública ofertados em leilões – existem informações disponíveis que permitem estimar este valor, seja na forma de deságios médios, seja na forma de Valor Presente.

Para o cálculo dos deságios médios dos TDAD e TDAE negociados entre 2000 e 2005 foram utilizados os procedimentos propostos por Zukowski (2004), que consistem na definição de uma matriz com prazos médios para cada faixa de deságio praticada. O deságio médio estimado (D) é calculado pela equação

$$D = (1 - m^P) \times 100, \text{ onde}$$

P = prazo em meses

m = constante ajustada pelo método de minimização dos quadrados dos desvios

A Cetip disponibiliza o deságio praticado em cada negociação definitiva de títulos conforme a sua projeção de avaliação pelo preço de curva de rentabilidade intrínseca dos títulos, o que no caso corresponde à curva de valores futuros da TR<sup>44</sup>. Estes valores são ponderados pelo valor financeiro de cada transação e ajustados pelo método de minimização do quadrado dos desvios. As tabelas com os dados intermediários para obtenção dos deságios médios encontram-se no Anexo II. Foram excluídas do cálculo as operações com data posterior ao vencimento, por se tratarem de operações atípicas, provavelmente vinculadas a decisões judiciais ou administrativas que determinaram o bloqueio temporário dos títulos. Estas operações correspondem a valores inferiores a 1 % do total negociado em 2004 e 2005.

Existem diferentes critérios utilizados pelos agentes financeiros para marcação a mercado dos TDA's. Em alguns casos, ela inclui o *spread* bancário ou então outra remuneração, como a dos Depósitos Interbancários (DI).

44 A Cetip disponibiliza aos agentes credenciados a curva do instrumento financeiro (comportamento de atualização) até dois meses anteriores à data da operação.

Neste estudo, a taxa de desconto para estimativa Valor Presente (VP) dos TDA's foi calculada a partir da curva projetada pela STN, cujo principal componente é a TR. Este valor considera a existência de resgates do principal a partir do segundo ano em parcelas anuais iguais e a incidência de juros compostos. O VP foi calculado segundo a equação:

$$VP = VF / (1 + i)^p, \text{ onde:}$$

VF = Valor Futuro

$i$  = taxa de desconto (curva)

$p$  = período (ano)

O cálculo do valor da terra pela aplicação do cálculo do deságio médio e do Valor Presente mostrou-se preferível à estimativa de custos obtida por meio de indicadores do preço da terra em mercado, como feito por SHIKI e outros (1998).

O terceiro componente do custo médio, o pagamento de **beneficiarias** das áreas obtidas, foi estimado a partir dos relatórios da emissão de TDA nas diversas situações (desapropriação, aquisição, acordo e judicial), que indicam os valores e o número de famílias beneficiadas por estado da Federação.

O quarto, quinto e sexto componentes foram calculados a partir do gasto médio efetuado nos projetos/atividades Projetos de Assentamento Rural em **Implantação** (código orçamentário 4296), Concessão de **Crédito-Instalação** às Famílias Assentadas - Implantação (0062) e **Assistência Técnica e Capacitação** de Assentados - Implantação (4464). A opção pela média nacional uniforme deve-se à ausência da informação em tempo hábil, do número de beneficiários em cada unidade regional do Incra, o que permitiria a aferição das médias regionais.

Estes projetos/atividades têm como objetivo prover os assentamentos de plano de desenvolvimento, de serviços topográficos e infraestrutura básica; dar condições de subsistência às famílias na etapa inicial do assentamento rural implantado, proporcionando a aquisição de animais, ferramentas e insumos, de forma a permitir o início de atividades produtivas na parcela de terra, bem como propiciando condições dignas de moradia ao assentado. Visam também assessorar as famílias beneficiada na implantação dos projetos, de forma integral e continuada, no melhoramento da organização produtiva, comercial, social, ambiental e de gestão.

Os dados médios obtidos subestimam os valores recebidos pelos agricultores do Semi-Árido, que têm direito a um valor adicional de até R\$ 1,5 mil por família.

O sétimo componente do custo são os gastos públicos com as operações de crédito ao amparo do **Pronaf** Grupos “A” (investimento) e “A/C” (custeio)<sup>45</sup>. Elas compreendem dotações parciais das ações Cobertura de Garantia concedida pela União no Âmbito do Pronaf (código 0457) e Remuneração das Instituições Financeiras pela Operação do Pronaf (4791). Isto requer que se façam tabulações e estimativas especiais. No caso do Grupo “A/C” foi considerada apenas uma das três operações permitidas.

Diante da falta de dados solicitados à STN e aos agentes financeiros que operam o Programa, o cálculo do apoio implícito aos financiamentos do Pronaf considerou a total adimplência dos beneficiários, a incidência de juros compostos e o prazo de pagamento de dez anos (Grupo A) e um ano (A/C) conforme normas do Manual de Crédito Rural (MCR). Para o Pronaf A foi considerado o pagamento da primeira parcela no quarto ano após a contratação. Sobre ela foi calculado o rebate de 45%, que corresponde aos financiamentos que foram acompanhados de assistência técnica. O bônus adimplência para o Grupo A/C foi de R\$ 200,00 (MCR itens 10-4-2, 10-4-6, 10-5-4 e 10-5-5) (BCB, 2006).

Para o cálculo da equalização foram considerados os parâmetros utilizados pela OCDE para o estudo das políticas agrícolas brasileiras, ou seja, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para investimentos e a taxa Selic/Over para custeios (OCDE, 2005).

A estimativa dos gastos para remuneração das instituições financeiras foi feita considerando os percentuais de 4% (Pronaf A) e 3,5% (Pronaf A/C, médio) sobre o montante contratado. A estimativa dos gastos gerais com equalização de juros foi feita considerando o montante contratado anualmente e as diferenças entre as taxas de juros pagas pelos agricultores (1,15% para o Pronaf A e 2% para o Pronaf A/C) e as taxas médias da TJLP (Pronaf A) e da taxa Selic/Over (Pronaf A/C). Este cálculo não considera os dispêndios decorrentes de outras linhas de crédito acessíveis aos assentados e a outros agricultores, como os Pronaf Mulher, Jovem e Semi-Árido. Além disto, não estão considerados, por falta de informa-

<sup>45</sup> Os dados disponíveis não permitem identificar entre os beneficiários do Grupo “A” do Pronaf os agricultores familiares assentados pelo PNRA, os atendidos pelo Programa Crédito Fundiário e outros conforme definição do MCR 10-2-1 (BCB, 2006).

ções disponíveis, os custos decorrentes da inadimplência, da renegociação de dívidas e de outras remunerações das instituições financeiras.

O cálculo do Valor Presente das operações do Pronaf A considerou a taxa de desconto fixa de 6,85% ao ano, correspondente ao mais recente valor fixado para a TJLP (quarto trimestre de 2006). No caso do Pronaf A/C foi utilizada a taxa Selic/Over média do segundo semestre de 2005. A utilização destes valores considera a tendência descendente da trajetória destas taxas.

## RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados obtidos no cálculo dos deságios médios dos TDA's negociados em mercado mostram elevados graus de ajuste ( $r^2$ ) das funções de projeção e elevados deságios para os TDAD's, com pequena variação em relação aos prazos em um mesmo ano (ver Anexo III). Em relação ao TDAE, os deságios indicam um comportamento cíclico, com semelhanças entre os anos de 2000 e 2005. É o que revelam as tabelas a seguir.

**Tabela 28**

**Deságios médios (%) dos TDAD's negociados sob custódia da Cetip (2001-2005)**

Prazo final (anos)	15	18	20
2001	41,22	44,29	45,93
2002	41,74	44,78	46,39
2003	55,69	60,81	63,71
2004	42,20	45,20	46,78
2005	59,45	60,13	60,38

Fonte: Elaboração do autor, exceto 2003 conforme Zukowski (2004)

**Tabela 29**

**Deságios médios (%) dos TDAE's negociados sob custódia da Cetip (2001-2005)**

Prazo final (anos)	5	10	15	20
2001	12,07	19,77	26,10	31,19
2002	37,70	49,79	54,74	56,77
2003	23,72	37,91	48,59	56,72
2004	22,13	33,62	41,00	45,73
2005	12,08	20,03	26,40	31,51

Fonte: Elaboração do autor, exceto 2003 conforme Zukowski (2004)

Os deságios médios para os anos 2004 e 2005 aproximam-se bastante das taxas de desconto utilizadas pela STN para cálculo do Valor Presente dos TDA's (50,69% e 78,75%).

Os resultados considerando o Valor Presente dos TDA's e das operações de crédito são os seguintes:

**Tabela 30**

**Custo médio para assentamento de uma família no Brasil, por modalidade de obtenção da terra (2004-2005)**

<b>Em R\$</b>			
<b>Brasil</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	116	89	671
Obtenção TDAD 15 anos 3%	15.660	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	36.846	-
Benfeitorias	5.322	10.961	-
Implantação	1.510	1.510	1.510
Crédito Implantação	4.792	4.792	4.792
Assistência Técnica Implantação	268	268	268
Pronaf A Remuneração Agentes	562	542	578
Pronaf A Equalização	10.287	9.928	10.585
Pronaf A/C Remuneração Agentes	89	91	92
Pronaf A/C Equalização	335	340	347
Pronaf A/C Rebate	200	200	200
<b>Total</b>	<b>39.141</b>	<b>65.567</b>	<b>19.043</b>
<b>Em US\$</b>			
Ações Preparatórias	48	37	275
Obtenção TDAD 15 anos 3%	6.434	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	15.138	-
Benfeitorias	2.186	4.503	-
Implantação	621	621	621
Crédito Implantação	1.969	1.969	1.969
Assistência Técnica Implantação	110	110	110
Pronaf A Remuneração Agentes	231	223	237
Pronaf A Equalização	4.226	4.079	4.349
Pronaf A/C Remuneração Agentes	37	37	38
Pronaf A/C Equalização	138	140	142
Pronaf A/C Rebate	82	82	82
<b>Total</b>	<b>16.081</b>	<b>26.938</b>	<b>7.824</b>

Fonte: Elaboração do autor

A tabela anterior evidencia uma significativa diferença entre os valores segundo a forma de obtenção da terra, tanto no que diz respeito ao custo da terra quanto ao das benfeitorias. O uso do Valor Presente para a obtenção de terras, que considera uma expectativa de

remuneração financeira futura, não permite caracterizar as diferenças existentes entre os valores unitários das avaliações da terra nua utilizadas nas desapropriações ou aquisições. Da mesma forma, eles não permitem caracterizar uma preferência definida por qualquer uma dessas modalidades de obtenção, mas é possível observar que os maiores valores de aquisição concentram-se na região Centro-Sul.

A opção por aquisições pode ser atribuída, na maioria das vezes, à impossibilidade da desapropriação pela desatualização dos índices mínimos de produtividade que informam o cumprimento da função social da propriedade. Além disto, existem dificuldades devido à inadequação da legislação que trata do rito sumário para desapropriação, o que torna estes processos morosos e mais suscetíveis de impugnações legais.

As tabelas a seguir revelam o custo médio para assentamento de uma família para cada uma das cinco grandes regiões do País segundo a modalidade de obtenção de terra. Elas mostram uma grande heterogeneidade em termos do universo de famílias que serviu de base para aferição dos valores. Além disto, tornam-se evidentes as diferenças entre os valores totais e de alguns de seus componentes. O valor mínimo encontrado foi de R\$ 16,4 mil, correspondente a obtenção não-onerosa para um pequeno número de famílias na região Sul. O valor máximo foi de R\$ 81,1 mil, correspondente a aquisições na região Sudeste. Para as desapropriações, os valores oscilam entre R\$ 25,8 mil (Nordeste) e R\$ 58,2 mil (Sul).

**Tabela 31**

**Custo médio para assentamento de uma família na região Norte do Brasil, por modalidade de obtenção da terra (2004-2005) (Em R\$ de 2005)**

**Universo (famílias)**

<b>Norte</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	6.184	6.184	37.131
Obtenção TDAD 15 anos 3%	5.596	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	288	-
Benfeitorias	5.596	288	-
Implantação	138.285	138.285	138.285
Crédito Implantação	125.169	125.169	125.169
Assistência Técnica Implantação	255.881	255.881	255.881
Pronaf A Remuneração Agentes	21.389	21.389	21.389
Pronaf A Equalização	21.389	21.389	21.389
Pronaf A/C Remuneração Agentes	7.245	7.245	7.245
Pronaf A/C Equalização	7.245	7.245	7.245
Pronaf A/C Rebate	7.245	7.245	7.245

(continua)

**Tabela 31 (conclusão)**

<b>Em R\$</b>			
<b>Norte</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	230	230	955
Obtenção TDAD 15 anos 3%	16.257	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	13.778	-
Benfeitorias	3.491	17.352	-
Implantação	1.510	1.510	1.510
Crédito Implantação	4.792	4.792	4.792
Assistência Técnica Implantação	268	268	268
Pronaf A Remuneração Agentes	590	590	590
Pronaf A Equalização	10.814	10.814	10.814
Pronaf A/C Remuneração Agentes	97	97	97
Pronaf A/C Equalização	365	365	365
Pronaf A/C Rebate	200	200	200
<b>Total</b>	<b>38.615</b>	<b>49.997</b>	<b>19.592</b>

Fonte: Elaboração do autor

**Tabela 32****Custo médio para assentamento de uma família na região Nordeste do Brasil, por modalidade de obtenção da terra (2004-2005) (Em R\$ de 2005)**

<b>Universo (famílias)</b>			
<b>Nordeste</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	19.536	19.536	15.186
Obtenção TDAD 15 anos 3%	19.953	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	834	-
Benfeitorias	19.953	834	-
Implantação	138.285	138.285	138.285
Crédito Implantação	125.169	125.169	125.169
Assistência Técnica Implantação	255.881	255.881	255.881
Pronaf A Remuneração Agentes	32.061	32.061	32.061
Pronaf A Equalização	32.061	32.061	32.061
Pronaf A/C Remuneração Agentes	7.123	7.123	7.123
Pronaf A/C Equalização	7.123	7.123	7.123
Pronaf A/C Rebate	7.123	7.123	7.123
<b>Em R\$</b>			
Ações Preparatórias	48	37	275
Ações Preparatórias	82	82	172
Obtenção TDAD 15 anos 3%	4.251	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	17.673	-
Benfeitorias	3.520	4.562	-
Implantação	1.510	1.510	1.510
Crédito Implantação	4.792	4.792	4.792
Assistência Técnica Implantação	268	268	268
Pronaf A Remuneração Agentes	562	562	562
Pronaf A Equalização	10.288	10.288	10.288

(continua)

**Tabela 32 (conclusão)**

<b>Em R\$</b>			
<b>Nordeste</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Pronaf A/C Remuneração Agentes	80	80	80
Pronaf A/C Equalização	300	300	300
Pronaf A/C Rebate	200	200	200
<b>Total</b>	<b>25.853</b>	<b>40.317</b>	<b>18.171</b>

Fonte: Elaboração do autor

**Tabela 33**

**Custo médio para assentamento de uma família na região Centro-Oeste do Brasil, por modalidade de obtenção da terra. (2004-2005)**  
**(Em R\$ de 2005)**

<b>Universo (famílias)</b>			
<b>Centro-Oeste</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	10.960	10.960	1.375
Obtenção TDAD 15 anos 3%	7.106	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	6.182	-
Benefitorias	7.106	6.182	-
Implantação	138.285	138.285	138.285
Crédito Implantação	125.169	125.169	125.169
Assistência Técnica Implantação	255.881	255.881	255.881
Pronaf A Remuneração Agentes	9.062	9.062	9.062
Pronaf A Equalização	9.062	9.062	9.062
Pronaf A/C Remuneração Agentes	10.920	10.920	10.920
Pronaf A/C Equalização	10.920	10.920	10.920
Pronaf A/C Rebate	10.920	10.920	10.920

**Em R\$**

Ações Preparatórias	63	63	183
Obtenção TDAD 15 anos 3%	27.197	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	43.670	-
Benefitorias	9.883	14.608	-
Implantação	1.510	1.510	1.510
Crédito Implantação	4.792	4.792	4.792
Assistência Técnica Implantação	268	268	268
Pronaf A Remuneração Agentes	528	528	528
Pronaf A Equalização	9.676	9.676	9.676
Pronaf A/C Remuneração Agentes	94	94	94
Pronaf A/C Equalização	354	354	354
Pronaf A/C Rebate	200	200	200
<b>Total</b>	<b>54.567</b>	<b>75.764</b>	<b>17.606</b>

Fonte: Elaboração do autor

**Tabela 34****Custo médio para assentamento de uma família na região Sudeste do Brasil, por modalidade de obtenção da terra. (2004-2005) (Em R\$ de 2005)**

<b>Universo (famílias)</b>			
<b>Sudeste</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	4.127	4.127	1.124
Obtenção TDAD 15 anos 3%	5.324	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	225	-
Benfeitorias	5.324	225	-
Implantação	138.285	138.285	138.285
Crédito Implantação	125.169	125.169	125.169
Assistência Técnica Implantação	255.881	255.881	255.881
Pronaf A Remuneração Agentes	3.900	3.900	3.900
Pronaf A Equalização	3.900	3.900	3.900
Pronaf A/C Remuneração Agentes	4.181	4.181	4.181
Pronaf A/C Equalização	4.181	4.181	4.181
Pronaf A/C Rebate	4.181	4.181	4.181
<b>Em R\$</b>			
Ações Preparatórias	79	79	145
Obtenção TDAD 15 anos 3%	30.575	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	54.975	-
Benfeitorias	8.355	6.963	-
Implantação	1.510	1.510	1.510
Crédito Implantação	4.792	4.792	4.792
Assistência Técnica Implantação	268	268	268
Pronaf A Remuneração Agentes	614	614	614
Pronaf A Equalização	11.241	11.241	11.241
Pronaf A/C Remuneração Agentes	101	101	101
Pronaf A/C Equalização	379	379	379
Pronaf A/C Rebate	200	200	200
Total	58.114	81.122	19.250

Fonte: Elaboração do autor

**Tabela 35****Custo médio para assentamento de uma família na região Sul do Brasil, por modalidade de obtenção da terra. (2004-2005) (Em R\$ de 2005)**

<b>Universo (famílias)</b>			
<b>Sul</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Ações Preparatórias	1.578	1.578	1.613
Obtenção TDAD 15 anos 3%	319	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	1.743	-
Benfeitorias	319	1.743	-
Implantação	138.285	138.285	138.285
Crédito Implantação	125.169	125.169	125.169
Assistência Técnica Implantação	255.881	255.881	255.881

(continua)

**Tabela 35 (conclusão)****Universo (famílias)**

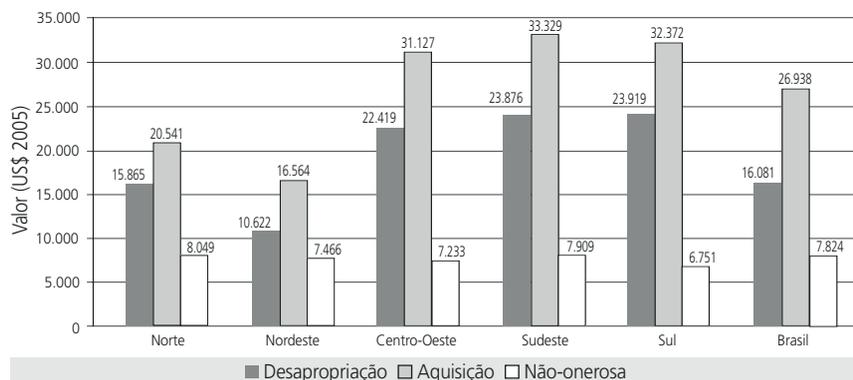
<b>Sul</b>	<b>Desapropriação</b>	<b>Aquisição</b>	<b>Não-onerosa</b>
Pronaf A Remuneração Agentes	3.854	3.854	3.854
Pronaf A Equalização	3.854	3.854	3.854
Pronaf A/C Remuneração Agentes	4.856	4.856	4.856
Pronaf A/C Equalização	4.856	4.856	4.856
Pronaf A/C Rebate	4.856	4.856	4.856
<b>Em R\$</b>			
Ações Preparatórias	66	66	51
Obtenção TDAD 15 anos 3%	37.470	-	-
Obtenção TDAE cinco anos 6%	-	61.219	-
Benefitárias	4.301	1.128	-
Implantação	1.510	1.510	1.510
Crédito Implantação	4.792	4.792	4.792
Assistência Técnica Implantação	268	268	268
Pronaf A Remuneração Agentes	477	477	477
Pronaf A Equalização	8.740	8.740	8.740
Pronaf A/C Remuneração Agentes	83	83	83
Pronaf A/C Equalização	311	311	311
Pronaf A/C Rebate	200	200	200
<b>Total</b>	<b>58.219</b>	<b>78.794</b>	<b>16.432</b>

Fonte: Elaboração do autor

O Gráfico a seguir mostra os custos médios estimados para assentamento de uma família em dólares estadunidenses, por região do Brasil e modalidade de obtenção da terra.

**Gráfico 13**

**Custos médios estimados para assentamento de uma família, por região do Brasil e modalidade de obtenção da terra. (Em US\$ de 2005)**



Fonte: Elaboração do autor

O **custo médio para o Brasil**, ponderado pelo número de famílias assentadas em cada região e pela forma de obtenção, é de R\$ 30.977,00 ou US\$ 12.272, ambos em valores de 2005.

A tabela a seguir mostra a participação dos componentes no total do custo médio de assentamento de uma família no Brasil, por modalidade de obtenção da terra. A partir dele é possível observar a expressiva participação no custo total dos custos implícitos na obtenção e nos créditos, que são diretamente dependentes das variáveis financeiras.

**Tabela 36**

**Participação dos componentes no total do custo médio de assentamento de uma família, por modalidade de obtenção da terra (em %)**

	Desapropriação	Aquisição	Não-onerosa
Ações Preparatórias	0,30	0,14	3,52
Obtenção TDA-D 15 anos 3%	40,01	-	-
Obtenção TDA-E cinco anos 6%	-	56,20	-
Benfeitorias	13,60	16,72	-
Implantação	3,86	2,30	7,93
Crédito Implantação	12,24	7,31	25,16
Assistência Técnica Implantação	0,69	0,41	1,41
Pronaf A Remuneração Agentes	1,43	0,83	3,03
Pronaf A Equalização	26,28	15,14	55,59
Pronaf A/C Remuneração Agentes	0,23	0,14	0,48
Pronaf A/C Equalização	0,86	0,52	1,82
Pronaf A/C Rebate	0,51	0,31	1,05
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração do autor

Embora não sejam comparáveis aos dados obtidos neste estudo, as informações da pesquisa de Shiki e outros autores mostram que a participação do custo da obtenção, incluindo os complementos judiciais, no custo total do assentamento foi de 60 %, com variação de 58 % a 77 %, conforme a região. O custo apurado por estes autores não inclui assistência técnica, nem o Valor Presente da obtenção e dos créditos (SHIKI; NEDER; TEIXEIRA, 1998).

Em **resumo**, as informações disponíveis que permitem estimar o custo médio de assentamento de uma família considerando os principais elementos previstos no II PNRA revelam uma grande heterogeneidade entre os valores obtidos, especialmente quanto à forma de obtenção da terra e a região do país. Eles indicam também significativas diferenças na composição destes custos.



## IMPACTOS ECONÔMICOS DAS AÇÕES DE REFORMA AGRÁRIA

Assim como o cálculo dos custos dos assentamentos, a interpretação dos seus resultados também costuma ser controversa, especialmente quanto aos seus impactos.

Embora ainda não existam dados censitários atualizados sobre os assentamentos, diversos estudos feitos a partir de amostras desse universo comprovam que os assentados estão em situação melhor do que antes de receberem a terra, tanto em termos econômicos quanto de bem-estar. Isto ocorre mesmo em locais onde em termos absolutos as condições de vida podem parecer precárias (FAO/PNUD/MAARA, 1992; SPAROVEK, 2003; LEITE et. al, 2004).

No entanto, muitas vezes a afirmação destes resultados não é suficiente para legitimar automaticamente os gastos públicos realizados nestas localidades. A principal questão colocada é o balanço da relação entre os custos dos assentamentos e seus benefícios para os assentados e para a sociedade. Esta questão traz implícita, necessariamente, diferentes noções de “eficiência” que precisam ser esclarecidas (ABRAMOVAY; CARVALHO F<sup>o</sup>, 1994; ABRAMOVAY, 2005).

Estas noções de eficiência dizem respeito às diferentes visões que existem sobre o papel da Reforma Agrária no desenvolvimento nacional. Ou seja, sem a explicitação do que se entende por Reforma Agrária a estimação dos custos não tem maior significado (SHIKI; NEDER; TEIXEIRA, 1998).

Um critério possível de análise é avaliar o gasto público com assentamentos pelo custo de oportunidade do capital aí aplicado. A noção de eficiência neste caso é relativa à possibilidade de alocação dos mesmos recursos em outros setores econômicos com “retornos” mais elevados.

A utilização deste critério geralmente não está acompanhada da explicitação dos “retornos” esperados. Quando associado a uma visão restrita de reforma agrária (distribuição de terras e medidas compensatórias) ou à consideração da suposta menor competitivida-

de – ou mesmo da suposta inviabilidade – da agricultura familiar, o “retorno” esperado costuma ser comparado a uma eventual transferência direta de renda. Nestes casos, a conclusão, via de regra, é que seria melhor oferecer o recurso para implantar um assentamento na forma de um pagamento direto ao beneficiário, como por exemplo, a destinação de um salário-mínimo mensal, em moeda, durante algum período. Ou então, que seria melhor destinar estes recursos das áreas rurais para a infraestrutura de centros urbanos para que eles pudessem atender as necessidades básicas destas pessoas.

Quando associado à defesa do fortalecimento da agricultura familiar, uma sugestão presente na bibliografia é que qualquer caracterização comparativa da intervenção pública na Reforma Agrária devesse considerar a atuação do Estado em outros setores da economia como, por exemplo, na constituição das cadeias agroindustriais (LEITE, 1994). Infelizmente, são poucos os dados disponíveis para esta finalidade.

Há também a possibilidade de análise sugerida por Carlos Guanzioli e outros, que é a avaliação econômica dos custos dos assentamentos que considere o tempo de amortização dos investimentos. Isto se dá basicamente através do dimensionamento da renda líquida que é gerada diretamente por eles e pelo efeito multiplicador que esta renda tem no local e na região (GUANZIOLI et. al, 2001). Nestes termos, para um dado custo de assentamento poderia-se estimar a renda monetária líquida necessária para suprir o consumo doméstico e gerar excedente, que hipoteticamente poderia ser utilizada para amortizar os gastos públicos efetuados em um período determinado de anos.

A ênfase aqui recai sobre o potencial de geração de renda dos assentamentos, que eventualmente poderia servir de parâmetro para avaliar a eficácia das políticas desenvolvidas. Esta variável é reconhecida como importante nas análises de Sérgio Leite e colegas, porém, de forma não exclusiva. Afirmam que, além de gerar renda, os assentamentos permitem novas condições de vida, acesso a serviços e bens e novas oportunidades sociais, políticas e econômicas, além de contribuir com a dinamização das economias locais (LEITE, 2004; LEITE et. al, 2004).

Existem ainda outros argumentos, não menos relevantes, que procuram destacar os impactos da Reforma Agrária sobre a reorganização da população e do território, inclusive sobre os gastos nos centros urbanos que são necessários para a absorção de

novas demandas decorrentes da migração originada nas áreas rurais (SAMPAIO, 2003).

Uma outra possibilidade é a utilização da noção de eficiência não somente pelo custo de oportunidade do capital, mas pelo custo de oportunidade do trabalho, como sugerem Ricardo Abramovay e José Juliano Carvalho F<sup>o</sup> (ABRAMOVAY; CARVALHO F<sup>o</sup>, 1994). Trata-se, neste caso, de saber se a renda gerada nos assentamentos seria produzida caso estes agricultores estivessem alocados em qualquer outro setor da economia. Ou então, se haveria o aumento da ocupação nestes mesmos termos. Esta análise remete à abordagem da capacidade de geração de emprego e renda das diversas atividades econômicas em bases sustentáveis.

Entre as principais instituições brasileiras que procuram projetar a geração de ocupações em função das atividades econômicas estão o BNDES e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, da Universidade de São Paulo (Fipe/USP), entre outras. Elas estimam a quantidade de pessoas ocupadas, do mercado formal e informal, necessária para atender um aumento da produção, a preços correntes, nos diferentes setores da economia.

Estes estudos trabalham com três tipos de ocupação: a) ocupação direta, correspondente à mão-de-obra adicional requerida pelo setor em que se observa o aumento de produção; b) ocupação indireta, correspondente aos postos de trabalho que surgem nos setores que compõem a cadeia produtiva; e c) ocupação induzida (ou por efeito-renda), decorrente da transformação do aumento da renda da população em maior consumo privado, que realimenta a demanda.

No caso do subsetor em estudo, a ocupação direta corresponde ao número de pessoas ocupadas a mais quando a produção agropecuária dos assentamentos cresce devido à maior demanda, por exemplo, por alimentos e fibras vegetais. A ocupação indireta identifica os postos de trabalho criados na agroindústria, na comercialização e nos serviços que estão associados à produção agropecuária. A ocupação induzida é aquela que corresponde a um aumento da demanda de produtos agropecuários e que gera empregos diretos no próprio setor e indiretos nos demais setores, como na indústria de alimentos ou na indústria de máquinas agrícolas, por exemplo, que fornece insumos para a agropecuária. Estes trabalhadores adicionais, ao receberem seus salários, gastam uma parte de sua renda em consumo, comprando alimentos, roupas e em serviços diversos, o que aumenta ainda mais a demanda e os empregos no setor.

O Modelo de Geração de Empregos (MGE) do BNDES utiliza basicamente a metodologia de Wassily Leontief, tendo como fontes os dados do IBGE para as Contas Nacionais (2002), a Matriz de Insumo-Produto (1996), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (1995/96) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2001) (NAJBERG; IKEDA, 1999; NAJBERG; PEREIRA, 2004).

A Fipe também recorre aos dados do IBGE para as Contas Nacionais (2002) para a aferição do valor da produção e das pessoas ocupadas. No entanto, utiliza a metodologia de Leontief adaptada por Kenichi Miyazawa<sup>46</sup> e informações mais recentes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (2002-2003) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2002). Os dados da Matriz Insumo-Produto do IBGE de 1996 foram estimados para o ano de 2002 segundo a metodologia apresentada por Joaquim Guilhoto e Umberto Sesso Filho<sup>47</sup> (GUILHOTO et. al, 2007).

O MGE utiliza uma classificação setorial que não permite a identificação da agricultura familiar como um subsetor da Agropecuária. O estudo da Fipe permite que isto seja feito observando os mesmos parâmetros utilizados no âmbito do Convênio FAO/Incrá, que foi feito com base no Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96<sup>48</sup>. Este subsetor, que inclui os assentados rurais, é considerado um campo especial para uma política consistente de manutenção e geração de novos empregos (LEITE, 2004).

A mais recente estimativa realizada segundo o MGE, de fevereiro de 2004, apontou a criação de 828 postos de trabalho a cada R\$ 10 milhões médios de 2003 gerados pelo aumento da produção no setor agropecuário. Destes, 393 postos referem-se ao efeito direto, 131 ao efeito indireto e 303 ao efeito-renda. É o terceiro setor com maior capacidade de gerar empregos, ficando atrás dos setores de Prestação de Serviços à Família<sup>49</sup> (1.080 postos) e de artigos de Vestuário (1.000). Na

<sup>46</sup> Para uma análise comparativa dos modelos citados ver: GUILHOTO et. al (2007).

<sup>47</sup> Ver a este respeito: GUILHOTO, J.J.M.; SESSO FILHO, U.A. "Estimação da Matriz Insumo-Produto a partir de dados preliminares das Contas Nacionais". **Economia Aplicada**, São Paulo, vol. 9, n° 2, p. 277-299, abril-junho 2005.

<sup>48</sup> O subsetor familiar da Agropecuária é caracterizado pela FAO/Incrá pelos estabelecimentos que atendiam, simultaneamente às seguintes condições: (i) direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor, conforme declaração ao Censo; e (ii) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Apesar de a agricultura familiar não ser definida conceitualmente a partir do tamanho do estabelecimento, foi estabelecida uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares. A área máxima regional corresponde a 15 vezes o módulo fiscal médio regional, calculado a partir do módulo estadual (GUANZIROLI et. al, 2001).

<sup>49</sup> O setor de Prestação de Serviços à Família compreende atividades de hotéis, restaurantes, lavanderias, cabeleireiros, salas de espetáculos, escolas, oficinas de reparação de eletrodomésticos, atenção à saúde e outras. Para a compatibilização entre as atividades do Sistema de Contas Nacionais e a Classificação Nacional das Atividades (CNAE) acessar <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2003/srmsicona.pdf>.

mesma faixa estão os setores de Comércio (810) e Madeira e Mobiliário (805) e em faixas inferiores estão a Construção Civil (530) e as indústrias de Máquinas e Equipamentos (420) e Carros, Caminhões e Ônibus (326) (NAJBERG; PEREIRA, 2004). Em moeda constante de 2005, utilizando o IGP-DI como deflator, isto corresponde, por exemplo, à média de um emprego a cada R\$ 13,703 mil gerados na Agropecuária, R\$ 21,408 mil na Construção Civil e R\$ 34,805 mil na indústria automobilística.

A mais recente estimativa realizada pela Fipe, de janeiro de 2007, apontou a criação de 124 postos de trabalho para cada R\$ 1 milhão de 2002 (ou 1.240 postos para cada R\$ 10 milhões) gerados pelo aumento da produção no setor Agropecuário. Destes, 136 postos referem-se ao efeito direto, 31 ao efeito indireto e 46 ao efeito-renda. Neste cálculo, é também o terceiro setor com maior capacidade de gerar empregos, ficando atrás dos setores de Vestuário (169 postos) e de Prestação de Serviços à Família (160). Na mesma faixa, mantêm-se os setores do Comércio (124) e de Madeira e Mobiliário (115) e em faixas inferiores, a Construção Civil (81), as indústrias de Máquinas e Equipamentos (67) e de Carros, Caminhões e Ônibus (55) (GUILHOTO et. al, 2007).

A desagregação do setor Agropecuário revela uma diferença significativa entre os dois segmentos que o compõem: o subsetor Familiar gera 213 postos de trabalho e o Patronal, 84. Ou seja, o primeiro é capaz de gerar 2,5 vezes mais ocupações que o segundo para um mesmo aumento da demanda. O principal elemento que os diferencia é o emprego direto de cada um deles (136 postos frente a 22). Segundo o mais recente Censo Agropecuário, a agropecuária familiar é responsável por cerca de 78% do pessoal ocupado na agricultura brasileira.

A Tabela 37 e o Gráfico 14 ordenam a geração de emprego total por setor, evidenciando a Agropecuária Familiar como a atividade que mais gera emprego quando do aumento da demanda<sup>50</sup>.

Em moeda constante de 2005, utilizando o IGP-DI como deflator, isto corresponde, por exemplo, à média de uma ocupação a cada R\$ 5,697 mil gerado na Agropecuária Familiar, R\$ 9,786 mil na Agro-

**50** A análise do setor Serviços Públicos Não Mercantis costuma requerer cuidado especial. Ela é composta pelos serviços domésticos remunerados e pelas instituições privadas sem fins lucrativos como sindicatos, associações de classe, entidades científicas, culturais, religiosas, desportivas, recreativas, políticas, comunitárias e outras. O valor da sua produção é proporcionalmente baixo em relação ao elevado número de empregos diretos, o que distorce a comparação com outros setores. Apesar da sua capacidade de gerar empregos, o setor não é considerado importante nas políticas estratégicas de crescimento econômico.

Tabela 37

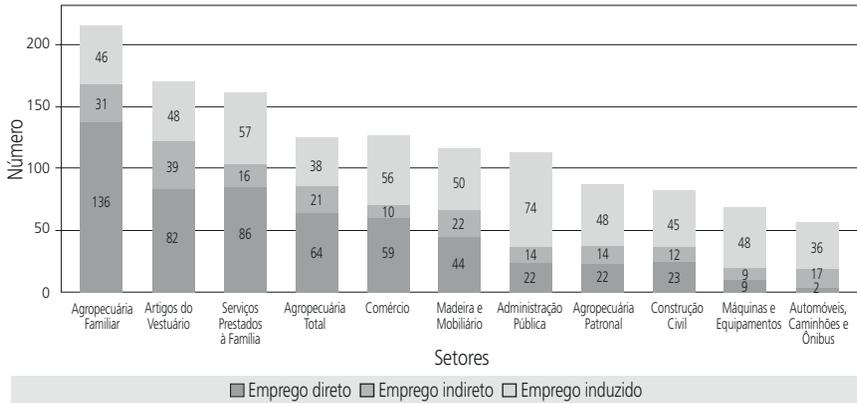
Empregos gerados pelo aumento de R\$ 1 milhão (preços constantes de 2002) na demanda final de um dado setor, 2002

Setores	Emprego direto	Emprego indireto	Emprego induzido	Emprego total
<b>Agropecuária Familiar</b>	<b>136</b>	<b>31</b>	<b>46</b>	<b>213</b>
Artigos do Vestuário	82	39	48	169
Serviços Prest. à Família	86	16	57	160
<b>Agropecuária Total</b>	<b>64</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>124</b>
Comércio	59	10	56	124
Abate de Animais	6	66	46	117
Madeira e Mobiliário	44	22	50	115
Administração Pública	22	14	74	109
Serviços Prest. À Empresa	38	8	62	108
Benef. Prod. Vegetais	9	52	44	105
Indústria de Laticínios	4	60	41	105
Fabricação Calçados	36	20	45	101
Outros Prod. Aliment.	13	38	45	96
Indústria do Café	6	42	46	94
Transportes	32	13	50	94
Fab. Óleos Vegetais	1	47	43	91
<b>Agropecuária Patronal</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>48</b>	<b>84</b>
Construção Civil	23	12	45	81
Indústrias Diversas	20	16	45	80
Outros Metalúrgicos	17	14	44	75
Instituições Financeiras	6	9	60	75
Celulose, Papel e Gráf.	9	16	47	73
Fabricação de Açúcar	5	23	45	73
Extrativa Mineral	14	12	46	72
Mineral não Metálico	15	13	43	71
Ind. Têxtil	9	22	39	70
Farmac. e Veterinária	6	18	44	68
Máquinas e Equipamentos	9	9	48	67
Comunicações	4	12	50	66
Elementos Químicos	2	17	44	63
Artigos Plásticos	14	9	41	63
Peças e outros Veículos	6	16	40	62
Material Elétrico	5	16	39	60
Serv. Ind. Utilidade Pública	3	7	49	58
Equipamentos Eletrônicos	6	11	40	56
Ind. da Borracha	4	14	38	56
Automóveis/Caminhões/Ônibus	2	17	36	55
Químicos Diversos	4	12	39	55
Siderurgia	1	14	39	54
Petróleo e Gás	1	5	47	53
Metalurg. Não ferrosos	3	14	37	53
Aluguel de Imóveis	2	2	49	52
Refino do Petróleo	0	6	35	42
Serviços Privados Não Mercantis	402	3	71	475

Fonte: GUILHOTO et. al, (2007)

**Gráfico 14**

**Empregos diretos, indiretos e induzidos gerados pelo aumento de R\$ 1 milhão (preços constantes de 2002) na demanda final de setores e subsetores selecionados, 2002**



Fonte: GUILHOTO et. al, (2007)

pecuária (Total), R\$ 14,446 mil na Agropecuária Patronal, R\$ 14,481 na Construção Civil e R\$ 22,063 na Indústria Automobilística.

As estimativas atuais disponíveis, obtidas sem as mesmas metodologias dos estudos do BNDES e da Fipe, indicam que um assentamento da reforma agrária é capaz de gerar, em média, três ocupações, sendo duas de forma direta e uma de forma indireta (BRASIL. MDA, 2003: 9; SAMPAIO, 2003: 53).

Sobre as ocupações diretas, a extrapolação dos dados da amostra da pesquisa realizada por Sérgio Leite e colegas, de amplitude nacional, permite quantificar a importância dos assentamentos para geração de empregos diretos (LEITE et. al, 2004). No conjunto das seis regiões (“manchas”) analisadas e das 1.568 famílias entrevistadas no ano 2000, os assentamentos geram ao menos três ocupações diretas por família (lote)<sup>51</sup>. Este número varia pouco entre as regiões, oscilando em intervalos de 2,4 a 3,0 ocupações somente no lote e de 0,2 a 0,6 ocupações no lote e fora dele, conforme mostra a tabela a seguir. As ocupações exclusivamente fora do lote são residuais. Estas estimativas não consideram adequadamente o conjunto das ocupações indiretas e por efeito-renda.

**51** Os autores consideram que é muito provável que haja uma subdeclaração dos dados de trabalho fora do lote, uma vez que esse procedimento é condenado pelo Incra e pelos agentes de representação e mediação, como os sindicatos, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e as igrejas (LEITE et. al, 2004).

Tabela 38

**Trabalho da população maior de 14 anos que vive nos assentamentos, segundo o local de trabalho (em número médio de pessoas que trabalham por família)**

Mancha	Trabalho só no lote	Trabalho no lote e fora dele	Trabalho só fora do lote	Total
Sul Bahia	3,0	0,4	0,0	3,4
Sertão Ceará	2,8	0,2	0,0	3,0
Entorno Distrito Federal	2,6	0,3	0,0	2,9
Sudeste Pará	2,4	0,6	0,1	3,0
Oeste Sta.Catarina	2,4	0,3	0,0	2,7
Zona Cana Nordeste	2,7	0,3	0,1	3,1
Total	2,6	0,4	0,0	3,0

Fonte: LEITE et. al, (2004)

Existem diferenças conceituais entre o custo médio apurado com base nas transferências governamentais diretas específicas e o potencial de geração de emprego por aumento da demanda final, o que impede a sua comparação direta.

No entanto, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), do Ministério do Trabalho, utiliza como indicador da sua gestão estratégica a quantidade de “emprego gerado”, que é apurada com a utilização do MGE. Isto ocorre especialmente na avaliação da Ação Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, que corresponde à concessão de financiamentos com retorno (BRASIL. MTE, 2005).

Um dos argumentos que pode ser utilizado para não recomendar a comparação direta entre o custo médio apurado com base nas transferências governamentais diretas específicas e o potencial de geração de emprego por aumento da demanda final é o fato que os cálculos do MGE e da Fipe consideram os recursos mobilizados em um período de um ano, o que não ocorre com os gastos da reforma agrária, que estão distribuídos desigualmente no tempo. Caso esta recomendação não seja observada, é possível estimar a geração de **4,7 ocupações por família assentada**, considerando-se os levantamentos feitos a campo e o cálculo dos efeitos direto, indireto e induzido para geração de empregos na Agricultura Familiar. Segundo a Fipe, os efeitos indireto e induzido respondem por mais de um terço (36%) das ocupações totais neste subsetor.

Mesmo que isto não seja feito, é possível afirmar que as ações de Reforma Agrária possuem um elevado potencial de geração de ocupações em relação a outros setores da economia.

Observe-se ainda que a estimativa de ocupações indiretas da agropecuária familiar refletem o menor grau de relação deste segmento com os setores industriais e de serviços se comparada à agropecuária patronal. Isto é, existe um espaço considerável para agregação de valor nos cultivos e criações dos agricultores familiares, o que poderá significar uma participação ainda mais expressiva das cadeias produtivas articuladas à agricultura familiar no PIB e na geração de empregos (GUILHOTO et. al, 2005).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do II PNRA estão em curso mudanças políticas e institucionais nos processos de reforma agrária que ampliaram a abrangência e a competência dos órgãos públicos. Para avaliar adequadamente o objetivo desse Plano de combinar “massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos” é necessário que as considerações sobre o contexto macroeconômico, os gastos orçamentários e a estimativa do gasto público médio para assentamento de uma família sejam feitas de forma organizada e com maior precisão possível.

Os dados obtidos recomendam que a preocupação de “concretizar” a inserção da Reforma Agrária na agenda política do País e em uma proposta de desenvolvimento nacional para o futuro deva considerar explicitamente os temas orçamentários e financeiros. Isto diz respeito a diversos elementos da política fiscal (tributos, investimentos públicos, gastos correntes) e da política monetária (juros básicos, câmbio, oferta de crédito), entre eles os impactos das variáveis macroeconômicas que definem o custo médio de assentamento de uma família até a administração dos ativos financeiros envolvidos, como os TDA's e outras fontes de financiamento do orçamento da União.

Os resultados apresentados revelam que mesmo diante da orientação de controle da inflação e da obtenção de superávits primários crescentes foi possível aumentar significativamente os gastos com as ações de reforma agrária nos últimos anos, especialmente no que diz respeito à obtenção de terras. No entanto, verifica-se uma estabilidade da proporção dos gastos com investimentos em níveis médios próximos a 4%.

Diante do controle da inflação, da menor vulnerabilidade externa do país e da falta de necessidade de medidas drásticas para controlar as contas públicas internas, abre-se a perspectiva de alcançar três aspectos essenciais ao desenvolvimento econômico: a am-

pliação da demanda interna de bens e serviços (incluindo os produtos da cesta básica) e da oportunidade de empregos, inclusive nas áreas rurais e a diminuição do estoque de áreas de terra que não cumprem a sua função social.

Este último aspecto depende, entre outros fatores, do aumento da disponibilidade de recursos para a ampliação das ações de reforma agrária em suas diferentes modalidades (ações preparatórias, obtenção, implantação e consolidação de assentamentos e outras). Isto está diretamente relacionado à possibilidade de redução das metas de superávits fiscais primários, o que implicaria uma maior ênfase na opção de administração da dívida pública para desconcentrar os seus credores e utilizar outros instrumentos, como a mudança nos indexadores, prazos e remuneração dos títulos públicos.

Uma redução mais acentuada das taxas de juros básicas e daquelas cobradas pelos bancos, além da ampliação da oferta de crédito, aumentaria a margem de manobra da política fiscal, com efeitos benéficos sobre as ações de reforma agrária. Diretamente, porque os juros menores diminuiriam os custos da dívida interna e os custos de assentamento, especialmente nos casos de obtenção de terras com utilização de TDA e de equalização dos financiamentos aos produtores. Indiretamente, porque a aceleração do crescimento econômico que seria induzida pela queda dos juros aumentaria a demanda interna de bens e serviços e a oportunidade de empregos. Esta diminuição seria feita sem grande risco de inflação, uma vez que há capacidade ociosa e potencial produtivo não aproveitado na economia.

Além disto, a redução dos juros ampliaria a base de incidência dos tributos que aportam recursos para a reforma agrária e outras ações e reduziria alguns gastos públicos, como o seguro-desemprego. A aceleração do crescimento econômico ampliaria a demanda por importações e, portanto, por moeda estrangeira, com provável tendência à depreciação cambial e a diminuição do diferencial entre os juros internos e os externos desestimularia a entrada e estimularia a saída de capitais voláteis ou de curto prazo. Estes fatores demandariam novas orientações políticas para a intervenção do Governo com o objetivo de regular o câmbio e os demais ativos financeiros ou influenciados por eles, como o preço da terra.

A margem de manobra da política fiscal para as ações específicas de reforma agrária poderia ser aumentada pela adequada avaliação dos ativos e passivos públicos, o que seria feito a partir do

cálculo dos deságios médios e das informações sobre os tipos e prazos dos TDA's. Isto atenuaria restrições à execução orçamentária, especialmente quanto às metas do gasto primário e permitiria ampliar a capacidade do Estado implementar suas propostas em acordo com uma visão ampliada de Reforma Agrária.

A inexistência de dados comparáveis sobre os custos médios de assentamento de uma família não permite maiores conclusões sobre a evolução ou a tendência dos resultados obtidos. De qualquer forma, eles não devem ser considerados isoladamente das características quantitativas e qualitativas do conjunto dos gastos realizados nestas atividades, nem do contexto macroeconômico de ajuste fiscal em que ocorrem.

Os dados disponíveis mostram que a estimativa de custo médio para assentamento de uma pessoa ocupada no Brasil é inferior ao valor do aumento de produção correspondente à geração de uma ocupação em setores urbanos como a construção civil e as indústrias de máquinas, equipamentos, carros, caminhões e ônibus, entre outras.

Se considerarmos o critério utilizado pelo Codefat para avaliar os resultados dos seus recursos aplicados e a ocupação total de 4,7 pessoas por família (lote) assentada, este valor médio de assentamento de uma família para o Brasil será de aproximadamente R\$ 6.591 por ocupação direta. Este valor considera três ocupações geradas diretamente e outras decorrentes do efeito indireto na cadeia produtiva e do efeito-renda, conforme estimativa realizada para o conjunto do subsetor Agropecuária Familiar.

É importante que a análise sobre os aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária seja permanente, obedeça uma sistemática objetiva e que possa ser divulgada e apreciada pela sociedade como parte de um processo democrático. Isto também se aplica à metodologia proposta para a estimativa de custo médio para assentamento de uma família, que deverá ser validada e aperfeiçoada no diálogo com os diversos setores interessados.

Para que isto possa ser desenvolvido plenamente é necessário o estabelecimento de procedimentos específicos para produção e obtenção, de forma periódica, de um conjunto de informações adicionais às que são disponibilizadas atualmente. A obtenção desses dados deverá permitir, inclusive, o alargamento do período que serviu para a base de cálculo (dois anos) e captar com maior precisão o fluxo dos gastos realizados em cada assentamento ao longo do tempo.

Entre eles, destaco a necessidade de adequação dos procedimentos dos órgãos governamentais para suprir as lacunas de geração de informação institucional para aperfeiçoar os cálculos, especialmente quanto aos seguintes dados:

a) Estimativa, por instituição financeira e por Unidade da Federação (UF), da evolução dos custos efetivos de remuneração dos agentes que operam as linhas do Pronaf e outras destinadas aos assentados;

b) estimativa, por instituição financeira e por UF, dos prazos e carências efetivos das operações do Pronaf feitas por assentados;

c) estimativa, por instituição financeira e UF, da evolução dos pagamentos efetivos das operações das linhas do Pronaf e outras voltadas aos assentados, bem como da parcela em situação de inadimplência;

d) estimativa, por instituição financeira e por UF, dos custos efetivos decorrentes da renegociação de pagamento de financiamentos de assentados, inclusive quanto à remuneração dos agentes financeiros;

e) estimativa, por instituição financeira e por UF, dos custos efetivos para cobertura e equalização das operações ao amparo do Pronaf e outras voltadas aos assentados;

f) acompanhamento da evolução dos preços de aquisição e do arrendamento de terras frente aos demais indicadores econômicos e financeiros de interesse da reforma agrária;

g) estimativa dos custos para infraestrutura básica dos assentamentos, segundo as UF;

h) acompanhamento das taxas de desconto (“curva”) que atualizam o Valor Presente dos TDA’s;

i) acompanhamento dos deságios praticados no mercado secundário de TDA;

j) estimativa, por área obtida, dos custos adicionais devidos a decisões judiciais.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. “Um novo contrato para a política de assentamentos”. In: OLIVA, P.M. (org.) **Economia Brasileira – Perspectivas do Desenvolvimento**. São Paulo: Ed. CAVC, 2005, p. 355-375.
- ABRAMOVAY, R.; CARVALHO Fº, J.J. “A objetividade do conhecimento nas ciências sociais: o caso dos assentamentos”. **Reforma Agrária**, Campinas, nº 3, vol. 24, p. 36-53, set/out 1994.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/MANUMCR>, acessado em 28.11.06.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório Anual**. Brasília, anos 2000 a 2005.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre avaliação do Sistema de Administração e Controle Financeiros do Brasil**. S/l, junho de 2002, 54 p.
- BRASIL. CGU. **Balço Geral da União**. Brasília, anos 2000 a 2005.
- BRASIL. MDA. INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Brasília, novembro de 2003, 38 p.
- BRASIL. MF. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil – 2005**. Brasília, agosto de 2006 (Estudos Tributários 15).
- BRASIL. MF. STN. **Dívida Pública: Plano Anual de Financiamento**. Brasília, nºs 1 a 6, 2000 a 2006.
- BRASIL. MF. STN. **Relatório Anual da Dívida Pública**. Brasília, nºs 1 a 3, 2004 a 2006.
- BRASIL. MPOG. SOF. **Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias (2006)**. Brasília, s/d.
- BRASIL. MPOG. SOF. **Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2005. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**. Brasília, 2004, 197 p.
- BRASIL. MTE. FAT. **Relatório de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de Gestão Estratégica do Codefat – Exercício 2004**. Brasília, julho de 2005.

CETIP. **Caderno de Fórmulas. Sistema de Moedas de Privatização.** S/l, 5 de outubro de 2004.

CETIP. **Caderno de Fórmulas. Títulos da Dívida Agrária.** S/l, fevereiro de 2000, última atualização 5 de outubro de 2004.

CUEVAS, L.E.P. **Reformas en la administración financeira del Estado: impacto en las políticas para el desarrollo del sector agrícola y las áreas rurales.** Santo Domingo, República Dominicana: Seminario Internacional “Tendencias y desafíos en gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe”, FAO, 19 a 22 de maio de 2003. Disponível em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/gasto/2003/perezdoc.pdf>, último acesso em 28.11.06.

CGFP/DFPP/SAF/MDA. **Análise do histórico de aplicação do Pronaf Grupo “A”**, 02 de outubro de 2006 (Nota Técnica, não publicada).

DELGADO, G. “A questão agrária no Brasil, 1950-2003”. In: RAMOS Fº, L.O; ALY Jr, O. (eds.) **Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual.** São Paulo: Incra, 2005, p. 21-85 (Caderno de Debate nº 1).

DELGADO, N. “Política econômica, ajuste externo e agricultura”. In: LEITE, S. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil.** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001, p. 15-52.

FAO. **Conclusiones.** Santo Domingo, República Dominicana: Seminario Internacional “Tendencias y desafíos en gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe”, FAO, 19 a 22 de maio de 2003. Disponível em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/gasto/2003/conclusion.pdf>, último acesso em 28.11.06.

FAO. **Final Declaration.** Porto Alegre, Brasil: International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, FAO, 7 a 10 de março de 2006. Disponível em [http://www.icarrd.org/en/news\\_down/C2006\\_Decl\\_en.doc](http://www.icarrd.org/en/news_down/C2006_Decl_en.doc), último acesso em 28.11.06.

FAO/PNUD/MAARA. **Principais indicadores sócio-econômicos de assentamentos de Reforma Agrária**, dezembro de 1992 (Versão resumida do Relatório Final do Projeto BRA 87/022).

FÓRUM MUNDIAL PELA REFORMA AGRÁRIA. **Documento Final do Fórum Mundial sobre Reforma Agrária.** Valência, Espanha, 8 de dezembro de 2004. Porto Alegre, Brasil, 29 de janeiro de 2005. In: Agência Carta Maior. **O Fórum Mundial sobre a Reforma Agrária.** S/l: 2006, p. 28-31.

FÓRUM TERRA, TERRITÓRIO E DIGNIDADE. **For a New Agrarian Reform based on Food Sovereignty!**, Porto Alegre, 6 a 9 de março de 2006. Disponível em <http://www.mda.gov.br/ciradr/index.php?sccid=1121>, último acesso em 28.11.06.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual Revisto de Transparência Fiscal**. S/l, 28 de fevereiro de 2001, disponível em <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>, último acesso em 28.11.06.

GARCIA, R.C. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, maio de 2000, 43 p. (Texto para discussão n° 726).

GASQUES, J. G. “Gastos públicos na agricultura”. In: GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J. C. P. R (orgs.); B. FERREIRA [et al.] **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001, p. 157-190.

GASQUES, J.G.; SPOLADOR, H.F.S. **Taxa de juros e políticas de apoio interno à agricultura**. Brasília: Ipea, abril de 2003 (Texto para Discussão n° 952).

GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M. **O financiamento da Reforma Agrária no Brasil**. Brasília: Ipea, junho de 1999 (Texto para Discussão n° 652).

GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M. “A sustentabilidade financeira da Reforma Agrária no Brasil”. In: MDA. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Paralelo 15/ NEAD/MDA, 2000, p. 110-126.

GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M. **Gastos públicos na Agricultura: evolução e mudanças**. Brasília: Ipea, abril de 2003 (Texto para Discussão n° 948).

GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M.; BASTOS, E.T. **Gastos públicos em Agricultura: retrospectiva e prioridades**. Brasília: Ipea, outubro de 2006 (Texto para Discussão n° 1.225).

GORDILLO, G.; WAGNER, R.; ORTEGA, J. **Enough is not enough: measuring and improving rural public spending in Latin America**. Santiago, Chile: Seminario Internacional “Tendencias y Desafios del Gasto Público Rural en América Latina y el Caribe”, FAO, 16 a 18 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/sem2005-2.htm>, último acesso em 28.11.2006.

GUANZIROLI, C.E.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A.M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUILHOTO, J.J.M.; SILVEIRA, F.G.; AZZONI, C.R.; ICHIARA, S.M. **Estudo sobre o nível de atividade do agronegócio da agricultura familiar no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul**. São Paulo: Fipe/NEAD/MDA, fevereiro de 2005 (Relatório Final de Pesquisa, não publicado).

GUILHOTO, J.J.M.; CAMARGO, F.S.; DINIZ, B.P.C.; MOREIRA, G. **Estudo sobre o número de postos de trabalho gerados na agricultura familiar no Brasil e nos seus estados**. São Paulo: Fipe/NEAD/MDA, janeiro de 2007 (Relatório Preliminar de Pesquisa, não publicado).

INCRA. **Relatório de Gestão do Exercício**. Brasília, anos 2000 a 2005.

IPEA. **Boletim Conjuntural**. Vários números.

LEGG, W. **Recent developments in the OECD Producer Support Estimates**. Paris, França: Global Forum on Agriculture. Policy Developments in Non-Member Economies, OCDE, 20 e 21 de novembro de 2006.

LEGLISE, M.R.P.; REY, C.R. **El comportamiento del gasto público agrícola y rural en algunos países de Meso América, 1985-2001. Cantidad versus calidad como política de gasto público y su impacto sobre el sector agrícola y rural**. Santiago, Chile: Seminario Internacional “Tendencias y Desafíos del Gasto Público Rural en América Latina y el Caribe”, FAO, 16 a 18 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/prior/des-rural/gasto/sem2005-2.htm>, último acesso em 28.11.2006.

LEITE, S. P. “Por uma economia política da reforma agrária: custo de implantação e infraestrutura em assentamentos rurais paulistas (1984-1989)”. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 1994, p. 287-312.

LEITE, S.P. “Padrão de financiamento do setor público e agricultura no Brasil”. In: LEITE, S. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001, p. 53-93

LEITE, S.P. “Agricultura Familiar e Reforma Agrária como políticas de emprego”. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 16-23, abril/maio de 2004.

LEITE, S.P.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. (co-ords.) **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: IICA/NEAD; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MARQUES, V.A. **Políticas de apoio à agricultura familiar e combate à fome: elementos para a construção de indicadores no Brasil**. Porto Alegre, maio de 2004 (texto preparado para discussão na OCDE, não publicado).

MEDEIROS, L. “Desafios propostos pelo Fórum sobre Reforma Agrária”. In: Agência Carta Maior. **O Fórum Mundial sobre a Reforma Agrária. Valência, 2004**. S/I: 2006, p. 119-120.

MELYUKHINA, O. **Measurement of agricultural support in Non-OECD economies: some old and new issues**. Paris, França: Global Forum on Agriculture. Policy Developments in Non-Member Economies, OCDE, 20 e 21 de novembro de 2006.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. **Modelo de Geração de Emprego: Metodologia e Resultados**. Rio de Janeiro: BNDES, outubro de 1999 (Texto para Discussão nº 72).

NAJBERG, S.; PEREIRA, R.O. “Novas estimativas do Modelo de Geração de Empregos do BNDES”. **Sinopse Econômica**, Rio de Janeiro, nº 133, março de 2004.

OCDE. **OCDE Análise das Políticas Agrícolas – Brasil**. Brasília: OCDE/ MAPA, outubro de 2005 (publicado originalmente pela OCDE com o título “**OECD Review of Agricultural Policies Brazil**”, 2005, 226 p.).

OECD. **Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation**. Paris: OECD, 2002, 29 p. Disponível em <http://www.oecd.org/agr/policy>, último acesso em 12.11.06.

SAMPAIO, P.A. (coord.) **Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 15 de outubro de 2003, 57 p. (não publicado).

SCHWARZER, H. “Nota sobre efeitos da opção entre diversos índices para deflacionamento de valores nominais”. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n° 3, agosto de 2001, p. 127-130.

SHIKI, S.; NEDER, H.D.; TEIXEIRA, P.H.R. **Custo Social da Reforma Agrária**. Brasília, novembro de 1998 (Convênio FAO/INCRA, Projeto Cooperação Técnica UTF/BRA/036/BRA).

SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Ed., 2003 (Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO).

ZUKOWSKI, J.C. **Contabilização de TDA a preços de mercado**. Brasília, MDA, 8 de novembro de 2004 (texto para discussão, não publicado).



### Quadro 3 - Equivalência entre Projetos/Atividades

PPA 2004/2007		PPA 2000/2003	
CÓD.		CÓD.	
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	181	Pagamento de aposentadorias a servidores civis
		182	Pagamento de pensões a servidores civis
2000	Administração da Unidade	2000	Administração da Unidade
2272	Gestão e Administração do Programa	2001	Manutenção de Serviços de Transportes
		2002	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
		2003	Ações de Informática
		2025	Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais
2017	Comunicação de Governo	4641	Publicidade de Utilidade Pública
2109	Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	2108	Assistência Jurídica às Famílias Acampadas
2110	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	2107	Discriminação de Áreas Devolutas e Terras Irregularmente Ocupadas
2112	Acompanhamento de Conflitos e Tensões Sociais no Campo	4284	Prevenção de Tensão Social no Campo
2114	Sistema de Cadastro Rural	2106	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA
4274	Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais	2116	Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação e Aquisição
		2908	Perícia Judicial em Ações de Desapropriação de Imóveis
4296	Projetos de Assentamento Rural em Implantação	3667	Investimento em Infraestrutura Básica para Assentamentos Rurais
		4576	Acompanhamento da Instalação de Projetos de Assentamentos Rurais
		5608	Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural
4312	Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural	3668	Infraestrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998
		5609	Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais Criados até 1998
		5530	Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais Criados até 1998
4358	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais	2111	Titulação de Terras
4426	Georreferenciamento de Imóveis Rurais	1066	Georreferenciamento e Levantamento do Uso da Terra
4460	Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	5611	Obtenção de Terras
86AK	Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (Crédito Extraordinário)		
4464	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Implantação	5613	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados
4470	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Recuperação	5533	Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998
4474	Educação de Jovens e Adultos no Campo	7857	Alfabetização de Jovens e Adultos nas Áreas de Reforma Agrária

As Ações 0062 e 0427 Concessão de Crédito de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas (Implantação e Recuperação) permaneceram com a mesma identificação, mas em outra UO. (Operações Oficiais de Crédito)

#### Quadro 4 - Descrição dos Grupos de Finalidade por Projetos/Atividades orçamentários

Grupo Finalidade	Projetos/Atividades	
	Código	Nome
I – Conflitos Sociais e Assistência aos Acampados	2112	Acompanhamento de Conflitos e Tensões Sociais no Campo
	4284	Prevenção de Tensão Social no Campo
	4288	Capacitação de Mediadores de Conflitos Sociais
	4300	Atendimento de Denúncias - Ouvidoria Agrária Nacional
	4304	Mediação de Conflitos Agrários
	5146	Implantação de Ouvidorias Agrárias
	2108	Assistência Jurídica às Famílias Acampadas
	2109	Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas
II – Cadastro e Georreferenciamento	2105	Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural
	2114	Sistema de Cadastro Rural
	2106	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA
	5148	Implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR
	4426	Georreferenciamento de Imóveis Rurais
	1066	Georreferenciamento e Levantamento do Uso da Terra
III – Ações Preparatórias	4274	Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais
	2116	Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação e Aquisição
	2908	Perícia Judicial em Ações de Desapropriação de Imóveis
	2272	Gestão e Administração do Programa
IV – Regularização Fundiária	2110	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais
	2107	Discriminação de Áreas Devolutas e Terras Irregularmente Ocupadas
V – Obtenção de Terras	4460	Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária
	5611	Obtenção de Terras
	86AK	Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (Créd. Extraord.)
VI – Titulação	4358	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais
	2111	Titulação de Terras
	1642	Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos
	859	Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes de Quilombos
VII – Implantação de Assentamentos	4296	Projetos de Assentamento Rural em Implantação
	3667	Investimento em Infraestrutura Básica para Assentamentos Rurais
	4576	Acompanhamento da Instalação de Projetos de Assentamentos Rurais
	5608	Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural
	5527	Topografia em Áreas de Assentamento Rural
	1062	Promoção da Qualidade e da Produtividade na Reforma Agrária
	0062	Concessão de Crédito-Instalação às Fam. Assentadas – Implantação
	4464	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Implantação
VIII – Consolidação de Assentamentos	4312	Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural
	3668	Infraestrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998
	5609	Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais Criados até 1998

(continua)

(continuação)

Grupo Finalidade	Projetos/Atividades	
	Código	Nome
VIII – Consolidação de Assentamentos	5530	Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais Criados até 1998
	427	Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados - Recuperação
	5158	Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária
	4470	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Recuperação
	5533	Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998
	2104	Cooperação Técnica para melhoria da gestão e das ações produtivas em áreas de assentamentos
	4320	Fomento à Agroindustrialização, à Comercialização e a Atividades Pluriativas Solidárias
	2102	Administração e Operação do Complexo Industrial Pacal
	5696	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural
	5160	Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste
IX – Capacitação de Profissionais	6952	Concessão de Bolsas de Capacitação Profissional em Assistência Técnica
	8633	Formação de Profissionais de Nível Superior Adaptados à Reforma Agrária e Agricultura Familiar
	8643	Capacitação e Formação de Profissionais de Nível Médio Adaptados à Reforma Agrária e Agricultura Familiar
X – Educação Jovens e Adultos	4474	Educação de Jovens e Adultos no Campo
	7857	Alfabetização de Jovens e Adultos nas Áreas de Reforma Agrária
XI - Administração	4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação
	0563	Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos Federais Ativos
	0620	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
	0711	Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos Federais Inativos e dos Pensionistas
	09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
	12CZ	Reparos e Adaptações no Edifício Sede do INCRA
	2000	Administração da Unidade
	2001	Manutenção de Serviços de Transportes
	2002	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
	2003	Ações de Informática
	2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
	2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
	2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
	2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
	0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis
	0182	Pagamento de Pensões a Servidores Civis
	2025	Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais
	2017	Comunicação de Governo
	4641	Publicidade de Utilidade Pública

(continua)

(conclusão)

Grupo Finalidade	Projetos/Atividades	
	Código	Nome
XII – Dívidas	0005	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas
XIII – Equalização e Remuneração do Pronaf	0284	Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa
	0457	Cobertura de Garantia concedida pela União no Âmbito do Pronaf
	4791	Remuneração das Instituições Financeiras pela Operação do Pronaf

**TDAE 2005**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>				
Prazo Médio (meses)*	13	23	27	31	38	47	57	86	107	111	150	209	230	-	-	45				
Deságio Médio (%)*	3,5719	8,1191	12,764	17,7	22,6	27,3	32,2	37,3	42,4	47,6	51,3	56,9	63,6	-	-	22,9				
Frequência (Qtde)	79	159	249	263	241	203	150	93	104	69	37	5	3	0	0	1655				
Frequência (%)	4,8	9,6	15,0	15,9	14,6	12,3	9,1	5,6	6,3	4,2	2,2	0,3	0,2	0,0	0,0	100,0				
Faixas de Deságio (%)	13	23	27	31	38	47	57	86	107	111	150	209	230	-	-	45				
<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	4,33	8,46	12,42	16,21	19,84	23,30	26,62	29,79	32,83	35,74	38,52	41,18	43,72	46,15	48,48	50,71	52,84	54,88	56,83	58,70

Prazo máximo: 243 meses, Deságio máximo: 64,6%, Deságio estimado =  $(1 - 0,996322^{29}) \times 100$ ,  $r^2 = 0,9408$

**TDAE 2004**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>				
Prazo Médio (meses)*	10,77	13,49	17,32	27,02	38,62	52,37	56,17	73,16	103,65	179,23	112,46	161,10	129,30	-	3,47	54,55				
Deságio Médio (%)*	2,97	7,96	12,33	17,77	22,57	27,36	32,13	37,39	42,37	47,64	50,84	56,66	60,90	-	85,35	25,23				
Frequência (Qtde)	125,00	161,00	196,00	287,00	333,00	279,00	203,00	228,00	142,00	123,00	13,00	6,00	1,00	0,00	1,00	2098				
Frequência (%)	5,96	7,67	9,34	13,68	15,87	13,30	9,68	10,87	6,77	5,86	0,62	0,29	0,05	0,00	0,05	100,00				
<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	8,48	16,23	23,33	29,83	35,78	41,22	46,21	50,77	54,94	58,76	62,25	65,45	68,38	71,06	73,52	75,76	77,82	79,70	81,42	82,99

Prazo máximo: 262 meses, Deságio máximo: 85,35%, Deságio estimado =  $(1 - 0,9926^2) \times 100$ ,  $r^2 = 0,9237$

**TDAE 2003**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>
Prazo Médio (meses)*	4,97	11,29	10,22	17,71	30,48	38,97	42,41	55,93	65,41	87,88	113,54	115,60	125,41	149,15	165,60	56,25
Deságio Médio (%)*	3,47	8,37	12,13	17,39	23,48	27,88	32,66	37,92	42,16	47,25	52,48	56,51	62,92	65,97	73,35	34,68
Frequência (Qtde)	50	56	102	117	152	181	209	284	273	230	225	159	93	23	3	2157
Frequência (%)	2,32	2,60	4,73	5,42	7,05	8,39	9,69	13,17	12,66	10,66	10,43	7,37	4,31	1,07	0,14	100
Faixas de Deságio (%)	4,97	11,29	10,22	17,71	30,48	38,97	42,41	55,93	65,41	87,88	113,54	115,60	125,41	149,15	165,60	56,25

<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	8,89	16,99	24,37	31,10	37,22	42,81	47,89	52,52	56,75	60,59	64,10	67,29	70,20	72,85	75,26	77,46	79,47	81,29	82,95	84,47

Prazo máximo: 219 meses, Deságio máximo: 73,61%, Deságio estimado =  $(1 - 0,9922^{219}) \times 100$ ,  $r^2 = 0,9865$

**TDAE 2002**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>
Prazo Médio (meses)*	8,22	14,04	15,19	19,46	25,27	41,04	44,33	54,21	83,34	124,38	175,56	146,19	136,61	135,08	107,80	68,41
Deságio Médio (%)*	2,61	7,67	12,57	17,53	22,87	27,57	33,19	37,01	42,29	47,61	52,41	57,23	61,81	67,31	75,56	33,34
Frequência (Qtde)	58,00	111,00	231,00	225,00	301,00	290,00	276,00	284,00	268,00	208,00	224,00	203,00	126,00	20,00	6,00	2831
Frequência (%)	2,05	3,92	8,16	7,95	10,63	10,24	9,75	10,03	9,47	7,35	7,91	7,17	4,45	0,71	0,21	100,00

<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	16,35	30,03	41,47	51,04	59,05	65,75	71,35	76,03	79,95	83,23	85,97	88,27	90,19	91,79	93,13	94,26	95,20	95,98	96,64	97,19

Prazo máximo: 286 meses, Deságio máximo: 82,97%, Deságio estimado =  $(1 - 0,98523^{286}) \times 100$ ,  $r^2 = 0,88369$

**TDAE 2001**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>				
Prazo Médio (meses)*	9,25	13,74	24,57	34,27	40,55	52,09	76,74	104,48	116,72	132,13	178,63	195,93	168,61	179,86	178,65	52,78				
Deságio Médio (%)*	3,00	7,80	12,44	17,38	22,60	27,36	32,60	37,38	42,17	47,71	51,92	57,84	62,53	66,51	71,13	22,14				
Frequência (Qtde)	144,00	533,00	644,00	658,00	710,00	618,00	612,00	541,00	437,00	256,00	152,00	129,00	54,00	31,00	5,00	5524				
Frequência (%)	2,61	9,65	11,66	11,91	12,85	11,19	11,08	9,79	7,91	4,63	2,75	2,34	0,98	0,56	0,09	100,00				
<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	4,26	8,34	12,24	15,98	19,55	22,98	26,26	29,40	32,41	35,29	38,04	40,68	43,21	45,62	47,94	50,16	52,28	54,31	56,26	58,12

Prazo máximo: 296 meses, Deságio máximo: 72,5%, Deságio estimado =  $(1-0,99638^x) \times 100$ ,  $r^2 = 0,9500$

**TDAD 2005**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>				
Prazo Médio (meses)*	5,16	5,44	8,84	14,86	17,81	35,69	37,42	45,68	67,71	67,36	86,42	97,38	119,18	138,06	153,38	76,24				
Deságio Médio (%)*	2,76	8,65	12,19	18,22	23,28	27,76	33,18	37,25	42,38	47,52	52,39	57,83	62,36	66,67	78,57	46,38				
Frequência (Qtde)	17,00	26,00	48,00	65,00	67,00	97,00	93,00	105,00	193,00	216,00	212,00	253,00	364,00	152,00	144,00	2052				
Frequência (%)	0,83	1,27	2,34	3,17	3,27	4,73	4,53	5,12	9,41	10,53	10,33	12,33	17,74	7,41	7,02	100,00				
<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	21,54	38,44	51,70	62,10	70,26	76,67	81,69	85,64	88,73	91,16	93,06	94,56	95,73	96,65	97,37	97,94	98,38	98,73	99,00	99,22

Prazo máximo: 189 meses, Deságio máximo: 85,5%, Deságio estimado =  $(1-0,9489^x) \times 100$ ,  $r^2 = 0,9799$

**TDAD 2004**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>				
Prazo Médio (meses)*	4,61	9,47	10,22	9,93	19,46	39,86	27,19	41,78	50,02	72,17	92,25	114,64	132,81	140,07	154,96	88,98				
Deságio Médio (%)*	3,28	8,44	12,28	18,33	22,74	27,45	31,81	37,53	42,79	47,67	52,51	57,35	62,40	68,24	75,92	50,63				
Frequência (Qtde)	14,00	20,00	35,00	53,00	69,00	86,00	95,00	154,00	336,00	525,00	382,00	315,00	293,00	151,00	158,00	2686				
Frequência (%)	0,52	0,74	1,30	1,97	2,57	3,20	3,54	5,73	12,51	19,55	14,22	11,73	10,91	5,62	5,88	100,00				
<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	8,94	17,08	24,49	31,24	37,39	42,98	48,08	52,72	56,95	60,80	64,30	67,49	70,40	73,04	75,45	77,65	79,65	81,47	83,12	84,63

Prazo máximo: 232 meses, Deságio máximo: 95,17%, Deságio estimado =  $(1-0,992227^x) \times 100$ ,  $r^2 = 0,959429$

**TDAD 2003**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>				
Prazo Médio (meses)*	2,31	6,64	11,25	37,31	20,14	24,49	32,08	40,30	46,15	64,44	85,90	102,77	103,72	126,10	125,13	83,02				
Deságio Médio (%)*	1,96	7,32	12,34	18,06	22,74	27,92	32,28	37,50	43,05	47,51	52,70	57,44	62,17	67,17	75,57	51,04				
Frequência (Qtde)	33	36	46	60	82	72	94	99	122	267	402	440	387	409	212	2761				
Frequência (%)	1,20	1,30	1,67	2,17	2,97	2,61	3,40	3,59	4,42	9,67	14,56	15,94	14,02	14,81	7,68	100,00				
<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	11,08	20,94	29,70	37,49	44,42	50,58	56,05	60,92	65,25	69,10	72,53	75,57	78,28	80,69	82,83	84,73	86,42	87,93	89,26	90,45

Prazo máximo: 209 meses, Deságio máximo: 89,1%, Deságio estimado =  $(1-0,9902^x) \times 100$ ,  $r^2 = 0,892137$

**TDAD 2002**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>	<b>0-100</b>
Prazo Médio (meses)*	3,70	8,76	10,83	14,00	16,55	38,17	32,19	38,25	58,63	63,67	83,08	107,30	110,80	128,32	121,76	79,21
Deságio Médio (%)*	2,34	8,69	13,04	18,52	22,45	27,79	32,71	37,54	43,06	48,14	52,70	57,16	62,27	68,03	76,74	50,79
Frequência (Qtde)	1,00	2,00	12,00	21,00	33,00	69,00	100,00	147,00	225,00	506,00	497,00	497,00	374,00	119,00	67,00	2670
Frequência (%)	0,04	0,07	0,45	0,79	1,24	2,58	3,75	5,51	8,43	18,95	18,61	18,61	14,01	4,46	2,51	100,00

<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	8,76	16,75	24,04	30,70	36,77	42,31	47,36	51,97	56,18	60,02	63,52	66,71	69,63	72,29	74,72	76,93	78,95	80,80	82,48	84,01

Prazo máximo: 212 meses, Deságio máximo: 98,73%, Deságio estimado =  $(1+0,99239^n) \times 100$ ,  $r^2 = 0,961294$

**TDAD 2001**

<b>Faixas de Deságio (%)</b>	<b>0-5</b>	<b>5-10</b>	<b>10-15</b>	<b>15-20</b>	<b>20-25</b>	<b>25-30</b>	<b>30-35</b>	<b>35-40</b>	<b>40-45</b>	<b>45-50</b>	<b>50-55</b>	<b>55-60</b>	<b>60-65</b>	<b>65-70</b>	<b>70-100</b>
Prazo Médio (meses)*	8,59	16,02	15,08	21,26	22,87	34,30	37,11	75,39	82,28	83,59	118,39	139,83	116,30	137,94	82,91
Deságio Médio (%)*	8,46	11,03	17,15	23,15	28,29	32,58	37,59	42,74	47,49	52,18	57,30	62,60	66,05	71,20	47,87
Frequência (Qtde)	7,00	12,00	10,00	19,00	27,00	47,00	72,00	106,00	235,00	312,00	194,00	106,00	36,00	8,00	1191
Frequência (%)	0,59	1,01	0,84	1,60	2,27	3,95	6,05	8,90	19,73	26,20	16,29	8,90	3,02	0,67	100,00

<b>Prazo (anos)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
Deságio (%)	8,56	16,39	23,55	30,09	36,08	41,55	46,55	51,13	55,31	59,14	62,63	65,83	68,76	71,43	73,88	76,11	78,16	80,03	81,74	83,30

Prazo máximo: 218 meses, Deságio máximo: 73,11%, Deságio estimado =  $(1+0,99257^n) \times 100$ ,  $r^2 = 0,94464$





Ministério do  
Desenvolvimento Agrário



ISBN 9788560548231



9 788560 548231