

Nota Técnica

Nº 171

Novembro de 2010

Alimentação, PLOA 2011 e Dívida Pública



Alimentação, PLOA 2011 e Dívida Pública

1. Introdução

O projeto de lei orçamentário para 2011 (PLOA/2011) entregue no final de agosto ao Congresso Nacional e vai ser analisado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e encaminhado à aprovação do plenário. A CMO é composta por 30 deputados federais e 11 senadores, sendo os governistas amplamente majoritários dentre os deputados (16 contra 09 da oposição) e minoria entre os senadores (07 da oposição contra 04). A CMO é presidida pelo deputado Waldemir Moka (PMDB/MS), notório membro da Bancada Ruralista, e tem que aprovar o relatório que será encaminhado ao plenário do Congresso Nacional e votado até dia 31 de dezembro.

Devido a esta composição de forças políticas, que pode tanto aumentar quanto diminuir recursos públicos de ações de impacto positivo na vida da população, é necessário que sociedade civil organizada participe das discussões e da aprovação do PLOA/2011. As organizações sociais devem buscar informações, em especial, sobre os programas e ações que impactam os direitos que defendem e buscam consolidar e ampliar.

1.1. Os grandes números do PLOA 2011

O PLOA/2011 prevê um montante de R\$ 2,04 trilhões para os gastos do Governo Federal. A tabela 1 desagrega esses valores.

PLOA 2011

Esfera	PL
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	512.663.320.796
ORÇAMENTO FISCAL	749.378.109.169
ORÇAMENTO INVESTIMENTO DAS ESTATAIS	107.548.026.736
REFINACIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA	678.514.678.262
TOTAL	2.048.104.134.963

Fonte: PLOA 2011

A tabela 1 mostra que o Orçamento da Seguridade Social representa R\$ 512,66 bilhões do total previsto. Outros R\$ 749,37 bilhões foram reservados para o Orçamento Fiscal. Já o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais corresponde a R\$ 107,54 bilhões. A última desagregação se refere ao refinanciamento ou rolagem da Dívida Pública Federal,

com um crédito de R\$ 678,51 bilhões, mas que não se configura uma despesa imediata (o que não significa que não tenha sua importância política)¹.

Do valor total do orçamento, R\$ 954 bilhões estão comprometidos com a dívida pública (rolagem, juros e amortização), o que representa 46,58% do total dos créditos orçamentárias para 2011 (R\$ 2,048 trilhões). Este absurdo administrativo-financeiro vem sendo gerenciado por quatro modalidades: refinanciamento ou rolagem (R\$ 678,5 bilhões), juros (R\$169,8 bilhões), amortizações (R\$ 105,4 bilhões).

Só os R\$ 169,87 bilhões reservados para o pagamento de juros da dívida pública representam 36 vezes os recursos reservados para a Função Organização Agrária, 85 vezes o orçamento previsto para a Função Saneamento, 109 vezes o previsto para a Função Cultura, 3 vezes mais o gasto previsto para a Função Educação, 2,5 vezes o gasto da função Saúde e 260 vezes o crédito da Função Habitação.

Número de vezes que a despesa de funções selecionadas no PLOA 2011 do Governo Federal é menor que a previsão do gasto com juros da dívida pública

Função Selecionadas do PLOA 2011	PL	Nº de vezes que a Função é menor que a previsão de gastos com juros da dívida pública
SEGURANÇA PÚBLICA	7.953.610.823	21,36
ASSISTÊNCIA SOCIAL	41.695.935.991	4,07
SAÚDE	68.468.385.695	2,48
EDUCAÇÃO	56.677.199.392	3,00
CULTURA	1.555.680.857	109,19
SANEAMENTO	1.981.652.515	85,72
GESTÃO AMBIENTAL	4.465.593.243	38,04
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	4.710.209.966	36,06

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal

Nota: A previsão de despesa com juros da dívida pública é de R\$ 169,8 bilhões.

O valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2011) para o programa *Bolsa Família*, por exemplo, é de R\$ 13,99 bilhões. Esta cifra é 12 vezes menor do que o valor previsto para o pagamento de juros a dívida pública.

1.2. Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional (OSAN)

Somados os valores do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para 2011, e excluídos o refinanciamento da dívida pública, chega-se a um valor de R\$ 1,26 trilhão (R\$ 1.262.041.429.965)². Já os recursos previstos para as ações do OSAN são de R\$ 27 bilhões (R\$ 27.052.906.268,00). Portanto, o valor estimado para o OSAN representa

¹ Essa modalidade não representa um pagamento ou uma despesa propriamente dita com recursos de tributos. A rolagem significa que o governo está trocando títulos que teriam de ser pagos por outros títulos com vencimento futuro. É, portanto, uma operação contábil onde o governo escolhe ou é “chantageado” pelo mercado a prorrogar a amortização de certos títulos para depois do prazo de vencimento inicialmente previsto no papel. Na prática a amortização será feita no futuro, ao custo de mais juros por esse adiamento.

² Não inclui os R\$ 107,5 bilhões correspondentes ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

2,14% do Orçamento Fiscal e Seguridade Social previsto no PLOA/2011.

O OSAN é composto de quatorze ministérios e de um órgão denominado Operações Oficiais de Crédito. Entre estes os ministérios que mais contribuem, de acordo com as ações selecionadas que compõe o OSAN, são o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (54,5% do OSAN), da Educação (11,8), da Agricultura (8,7%) e o do Desenvolvimento Agrário (7,6%). A soma da contribuição destes ministérios atinge 82,7% do total do OSAN. É necessário ressaltar que em 2009 a programa *Bolsa Família* (Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza) e, em 2011 o *Apoio à alimentação escolar na educação básica*, foram as duas ações que possibilitaram o salto de bilhões nos recursos do OSAN. Os recursos destas duas ações somadas significam 61,3% dos recursos previstos para o OSAN/2011.

No contexto de uma economia de recursos limitados o governo federal tem aumentado, ano a ano, os recursos para a maioria dos programas relativos ao Orçamento de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (OSAN), que pode ser acessado na página do Senado Federal³. Em uma linha histórica de curto prazo do PLOA/2009 ao PLOA/2011, o OSAN teve um aumento de recursos da ordem de R\$ 2,9 bilhões. Saltou de R\$ 24,2 bilhões, em 2009, para uma previsão de R\$ 27 bilhões em 2011. Esses valores destinados a uma política que tem como objetivo combater a fome e a pobreza, que são originais na política da República, ainda são tímidos se comparados às receitas previstas no PLOA/2011. A soma dos recursos do OSAN 2009, 2010 e 2011, representa 4,3% do total dos recursos previstos no PLOA/2011.

O OSAN é formado de 38 programas e 128 ações selecionadas de quinze órgãos do governo. Estes programas e ações ganham e perdem recursos de um ano para o outro de acordo com a avaliação dos gestores e as prioridades definidas pelo governo ou pelos ministérios. Considerando como dado os recursos previstos para 2011, o governo já destinou desde 2009, R\$ 68 bilhões para os programas de segurança alimentar.

1.3. Ações com sistemáticas baixas orçamentárias

Infelizmente cerca de vinte ações importantes e de impacto estrutural estão perdendo recursos sistematicamente e já acumulam uma perda de R\$ 956 milhões. Entre estas ações podemos citar as de *obtenção de imóveis rurais para reforma agrária* cujos recursos despencaram de R\$ 950 milhões em 2009 para R\$ 550 milhões, em 2011, perdendo R\$ 400,5 milhões. Os recursos da ação de *apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais* caíram de R\$ 354,5 milhões para R\$ 162,7 milhões, perdendo R\$ 191,8 milhões. As dotações da ação de *implantação de projetos de irrigação* diminuíram de R\$ 146,1 milhões para R\$ 55,8 milhões, perdendo R\$ 90,3 milhões. Os recursos da ação de *fomento a assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares* caíram de R\$ 261,2 milhões para R\$ 209,3 milhões, apresentando uma perda de R\$ 51,8 milhões.

³ Ver: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PS_ORCSA/Execucao

Observe que as ações que mais perderam estão de certa forma vinculada a temática da terra. Este recuo orçamentário é sintomático quando o ruralismo avança em áreas importantes do Estado, como no Legislativo e a sociedade começa a identificar suas vozes no Judiciário. No executivo os ruralistas já se apropriaram do Ministério da Agricultura. As organizações sociais defensoras do direito humano ao acesso a terra, por meio da desapropriação para fins de reforma agrária, devem monitorar com maior empenho os recursos públicos destinados às ações consagradas às questões da agricultura familiar, camponesa e dos povos tradicionais.

Atualmente há um grande avanço do capital sobre as propriedades rurais brasileiras, em especial na região Norte e Centro-Oeste. Essa onda denominada de estrangeirização da terra ao buscar uma reprodução em curto prazo dos recursos investidos, desconhece os processos culturais do povo da floresta e minimiza os avanços da agricultura familiar e camponesa. Quando observa os recursos naturais e a rica biodiversidade, em longo prazo, o faz pensando na possibilidade de como estes elementos podem gerar lucros. Pensam, os donos do capital, como criar valores econômicos para a floresta em pé. Como podem se aproveitar dos mecanismos internacionais, como o REDD⁴ ou Redução de Emissões para o Desmatamento e Degradação, para fins de reprodução e acumulação do capital originalmente investido.

1.4. Ações com sistemáticos ganhos orçamentários

Por outro lado, há também dezesseis ações que estão ganhando sistematicamente recursos desde 2009 e já acumularam um ganho na ordem de R\$ 3,5 bilhões. As ações que mais ganharam nestes anos foram as de *transferência de renda diretamente as famílias em condições de pobreza e extrema pobreza – Bolsa Família* (R\$ 2,0 bilhões), *apoio a alimentação escolar na educação básica* (R\$ 1,2 bilhão) e *aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar* (R\$ 167 milhões). Estas três ações somam um ganho de R\$ 3,3 bilhões, representando 93,3% do total das ações com ganhos sistemáticos.

No grupo de ações ganhadoras de recursos há ações que em um ano ou outro perderam, mas que no final apresentaram um saldo positivo. Esses dois grupos acumulam um ganho de R\$ 4,4 bilhões. Em relação a este acúmulo as três ações, citadas acima, com maiores ganhos de recursos, representam um percentual de 75,1%. Isso significa que em um grupo de dezesseis ações apenas três vem tendo um ganho de proporção significativa e as outras ações apesar de terem aumento de recursos estes são alocados de forma gradual.

Sabemos que as ações que receberam maiores recursos estão no topo da ordem de prioridade do governo. A *Bolsa-Família* e a ação de *alimentação escolar*, que foi consolidada pela lei que obriga que 30% dos alimentos sejam adquiridos da agricultura familiar, são prioridades do governo, pois agrega renda, trabalho e possibilita que uma parte significativa

⁴ Reduce Emissions for Deforestation and Degradation, denominação original em inglês.

da população tenha acesso a alimentação básica. Isso não significa necessariamente que as outras ações que estão recebendo menos recursos não tenham importância na política governamental, mas que o sistema econômico de recursos orçamentários limitados, em especial pelo pagamento dos serviços e da amortização da dívida pública, posiciona em plano secundário as políticas sociais.

1.5. Ações com janelas orçamentárias

No OSAN há onze ações com valores previstos entre R\$ 100 a R\$ 200 mil, para 2011, que somam R\$ 1,8 milhão. Estes valores de baixo impacto orçamentário são conhecidos como janelas orçamentárias, que é uma modalidade de alocação que aguarda durante o ano suplementações orçamentária. São valores baixos destinados a ações de certa relevância social que, se executadas durante o ano, poderão ser suplementadas, caso o governo lhes dê condição de preferência. É dessa forma que ações relevantes como as de *conservação e recuperação da biodiversidade em terras indígenas, capacitação de comunidades tradicionais, apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de Quilombos, apoio ao desenvolvimento de atividades familiares sustentáveis em áreas suscetíveis à desertificação, gestão ambiental em terras quilombolas*, entre outras, foram agraciadas pelas janelas orçamentárias.

As organizações da sociedade civil que trabalham com a questão da segurança alimentar devem se mobilizar e se preparar para pressionar o governo, no momento oportuno, em especial o Ministério da Fazenda, no sentido de obter as suplementações e a execução das ações. As informações prestadas neste texto têm como objetivo subsidiar os diálogos das entidades sociais com os órgãos de governos.

2. Considerações finais

A cada ano o governo federal faz uma ginástica financeira e fiscal para fechar o Orçamento Geral da União. Como analisado neste texto, boa parte do previsto no orçamento é rolagem da dívida pública. Isto é, o governo empurra o pagamento do principal (a amortização) para algum momento futuro, mas tem um custo: originará o pagamento de mais juros. Dessa forma, o dinheiro que sai do bolso do trabalhador e entra no caixa do governo na forma de tributos, acaba remunerando as aplicações de grandes empresas, bancos, fundos de pensão e investidores estrangeiros.

Até o dia quatro de novembro de 2010, dos R\$ 911,4 bilhões que saíram dos cofres do governo federal, R\$ 240,4 bilhões foram destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida. Isso corresponde à 26,3% de tudo que o governo federal pagou este ano no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Como discutido neste texto, em 2011, o cenário não será diferente

Esta constatação, que não é novidade para os estudiosos do Orçamento, deveria provocar um mutirão social que envolvesse os setores vivos da sociedade para discutir quais os caminhos prioritários para o investimento dos recursos nacionais. Mas, como uma manchete tsunâmica a onda passa e a nação continua deitada “*em berço esplêndido*”. É como se faltasse um fato aglutinador maior que a indignação com as dívidas que beneficiam as elites seculares e as instituições financeiras.

Edécio Vigna, assessor político do Inesc

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP: 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Analuce Rojas, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga' - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Ana Paula Felipe, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Lucídio Barbosa, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Diagramação: Ivone Melo.