

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL SETORIAL AGRÍCOLA PARA  
2008 E AS PERSPECTIVAS FUTURAS DO SETOR – EDUCAÇÃO RURAL: UMA  
NOVA FASE ECONÔMICA

João Victor Guedes Neto  
Matrícula nº 2407029-8

ORIENTADOR: Prof. Ivis Bento Lima

NOVEMBRO, 2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL SETORIAL AGRÍCOLA PARA  
2008 E AS PERSPECTIVAS FUTURAS DO SETOR – EDUCAÇÃO RURAL: UMA  
NOVA FASE ECONÔMICA

João Victor Guedes Neto  
Matrícula nº 2407029-8

ORIENTADOR: Prof. Ivis Bento Lima

As opiniões expressas neste trabalho  
são de exclusiva responsabilidade  
do autor.

NOVEMBRO, 2008

“ – Se eu ordenasse a meu general voar de uma flor a outra como borboleta, ou escrever uma tragédia, ou transformar-se numa gaivota, e o general não executasse a ordem recebida, quem, ele ou eu, estaria errado?

– Vós – respondeu com firmeza o príncipezinho.

– Exato. É preciso exigir de cada um o que cada um pode dar – replicou o rei. – A autoridade se baseia na razão. Se ordenares a teu povo que ele se lance ao mar, todos se rebelarão. Eu tenho o direito de exigir obediência porque minhas ordens são razoáveis.”

O Pequeno Príncipe, Antoine de Saint-Exupéry.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, João Victor e Maria Virginia, pela maior herança que poderiam ter deixado: a educação.

Aos professores Marcos Nery, pelos ensinamentos em elementos de construção textual e conceitos políticos, e Ivis Lima, pela orientação, apoio e motivação.

Aos amigos Stan Costa e Ulisses Araujo, em nome de todo o Gabinete do Deputado Carlos Melles, pelo apoio e referências técnicas fundamentais para este trabalho.

E, à minha namorada, Andréa, pelo carinho, paciência e correções finais.

## **RESUMO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso traça todo o perfil do orçamento público federal brasileiro, inserido nos padrões mundiais de planejamento estratégico e de eficiência administrativa governamental. A partir deste, faz a descrição do Projeto de Lei número 30 de 2007 do Congresso Nacional, referente a Lei Orçamentária Anual para 2008 sob a ótica de sua Área Temática IX, destinado ao investimento público para a Agricultura e Desenvolvimento Agrário, aproveitando ainda para traçar com este peculiaridades do avanço histórico agropecuário no Brasil e no mundo. Assim, utilizando-se ainda de pesquisas sobre este setor – nos âmbitos administrativo e econômico –, traça focos de possíveis potencialidades futuras para tal mercado brasileiro inserido no contexto de perspectivas agrícolas mundiais.

Palavras chave: economia agrícola, orçamento público, lei orçamentária anual, agricultura.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>08</b>
<b>I CAMINHOS DA AGRICULTURA</b>	<b>10</b>
<b>1 Agricultura como Fator Histórico</b>	<b>11</b>
<i>2.1 A Questão Histórica Brasileira</i>	<b>12</b>
<i>2.2 O Pensamento de Roberto Campos</i>	<b>13</b>
<b>2 A Economia do Agronegócio Hoje</b>	<b>14</b>
<b>3 O Investimento Público no Agronegócio</b>	<b>17</b>
<b>II O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>19</b>
<b>1 Planejamento Estratégico Governamental</b>	<b>21</b>
<b>2 O Caso Brasileiro</b>	<b>23</b>
<i>2.1 O Plano Plurianual</i>	<b>24</b>
<i>2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>	<b>25</b>

<b>2.3 A Lei Orçamentária Anual</b>	<b>26</b>
<b>III A ANÁLISE DO RELATÓRIO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>28</b>
<b>1 A Relatoria</b>	<b>29</b>
<i>1.1 Senador José Maranhão</i>	<b>30</b>
<i>1.2 Deputado Federal Carlos Melles</i>	<b>31</b>
<b>2 Dificuldades e Potencialidades para a Análise</b>	<b>32</b>
<b>3 O Relatório Orçamentário</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Análise por Órgão Orçamentário</b>	<b>34</b>
<i>3.1.1 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>	<b>35</b>
<i>3.1.1.1 Análise Geral das Despesas</i>	<b>36</b>
<i>3.1.1.2 Companhia Nacional de Abastecimento</i>	<b>36</b>
<i>3.1.1.3 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária</i>	<b>37</b>
<i>3.1.1.4 Fundo de Defesa da Economia Cafeeira</i>	<b>38</b>
<i>3.1.1.5 Administração Central do MAPA</i>	<b>39</b>
<i>3.1.1.6 Coerência Programática: PPA, LDO e LOA</i>	<b>40</b>
<i>3.1.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário</i>	<b>41</b>
<i>3.1.2.1 Ministério do Desenvolvimento Agrário</i>	<b>43</b>
<i>3.1.2.1 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária</i>	<b>44</b>
<b>3.2 Análise de Emendas</b>	<b>45</b>
<i>3.2.1 Emendas por Bancada</i>	<b>46</b>
<i>3.2.1 Emendas por Comissão</i>	<b>47</b>
<i>3.2.1 Emendas por Parlamentar</i>	<b>48</b>
<b>3.3 Voto do Relator</b>	<b>49</b>

<b>CONCLUSÃO</b>	<b>50</b>
<b>1 O Processo Orçamentário</b>	<b>50</b>
<b>2 Os Caminhos da Agricultura</b>	<b>53</b>
<b>3 Educação Rural: Uma Nova Fase Econômica</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>57</b>



## **INTRODUÇÃO**

Os temas agropecuários estão presentes em toda a evolução da história econômica humana, tendo sido fundamentais para a sua construção inicial de vida em sociedade organizada e, até hoje, são foco de debates que vão desde a questão sócio-econômica até a sobrevivência da população em termos de abastecimento alimentar.

Tem sofrido nas últimas décadas com as incertezas econômicas do mundo globalizado, com variações nos preços dos alimentos, além de ser palco de revoltas e revoluções – bem como a chinesa – por ser o início da maior parte dos ciclos produtivos e econômicos existentes.

Tendo em vista tal importância, este trabalho se destina a estudar este setor no Brasil, utilizando-se não só de discursos políticos mas, principalmente, de sua confirmação econômica por meio de detalhada análise sobre as dotações orçamentárias para o setor.

Para isso será feita, de forma descritiva, uma avaliação sobre a legislação federal vigente que rege a elaboração do orçamento federal – com foco para a Lei Orçamentária

Anual –, o que permitirá, então, uma abordagem direta sobre os recursos propostos para a Agricultura e o Desenvolvimento Agrário para 2008 no país – se apropriando ainda de técnicas e questões que envolvem o planejamento estratégico e demais orientações para permitir um gasto eficiente e respeitoso com o contribuinte.

Colocam-se e explicam-se, assim, os discursos políticos e as intenções acadêmicas sobre o tema, alinhando a legislação aos estudos e promessas para o setor, prevendo, como conclui este trabalho, a transição para uma nova fase econômica que, dada a importância do setor, influenciará em toda a vida produtiva do país – e, possivelmente, do planeta.

## I CAMINHOS DA AGRICULTURA

Definido em linhas gerais por MARQUES e MELLO (1999) como “o conjunto de atividades desde o antes da porteira até o consumidor final”, o agronegócio – também conhecido como *agrobusiness* ou complexo agroindustrial – engloba práticas que vão desde a produção de insumos agrícolas até sua transformação industrial e distribuição.

O mesmo autor, desenvolvendo tal conceitualização, especificou os elementos que compõem esta cadeia:

- a) Os “fornecedores de insumos e bens de produção” – incluindo sementes, fertilizantes, rações e maquinário;
- b) A “produção agropecuária” – com as lavouras, a produção animal e a extração vegetal;
- c) O “processamento e transformação” – com as práticas agroindustriais da preparação de alimentos, produção de papel e tecidos e bebidas alcoólicas, entre outros;

- d) A “distribuição e consumo” – contemplando restaurantes, bares, feiras, supermercados e a exportação de produtos.

Assim sendo, percebe-se o dinamismo do setor que produz desde *commodities*<sup>1</sup>, negociadas amplamente tanto nas zonas rurais como em bolsas internacionais de mercadorias como a *Chicago Board of Trade*<sup>2</sup>, até bens finais com valores agregados industrialmente oferecidos como, por exemplo, refeições congeladas.

## **1 Agricultura como Fator Histórico**

A agricultura, podendo ser considerada a primeira atividade econômica exercida pelo homem, foi a base norteadora da organização em sociedade, estando presente ainda como peça principal da evolução, embora que não apenas em sua fase campestre, até o século XV quando começaram a se estabelecer as condições fundamentais para a revolução industrial (AQUINO et al, 1999).

Englobava, desde o início de sua organização, práticas do agronegócio enquanto comércio mercantil e agregação de valores aos produtos primários – com a composição, por exemplo, das especiarias orientais – configurando, assim, uma prática que envolvia não só o campo alimentar da sociedade mas todo o seu avanço enquanto sociedade.

---

<sup>1</sup> Commodity é um termo de língua inglesa que, como o seu plural commodities, significa mercadoria, é utilizado nas transações comerciais de produtos de origem primária nas bolsas de mercadorias.

<sup>2</sup> A Chicago Board of Trade é uma das bolsas americanas de mercadorias primárias e futuras de referência mundial.

Foi, entretanto, no século XVIII que teve início na Europa um processo produtivo capitalista definido por AQUINO et al (1999) como Revolução Agrícola, que uniu todos os avanços tecnológicos e econômicos da revolução industrial às práticas agrícolas e então desenvolveu práticas que compõem até hoje o complexo industrial.

A partir daí, mesmo deixando de ser a atividade econômica principal de diversas nações, o agronegócio avançou econômica e politicamente, continuando a fazer parte dos mais importantes processos da evolução social do homem.

### ***2.1 A Questão Histórica Brasileira***

Diferente da maior parte das demais nações, onde as práticas agrícolas foram iniciadas no sentido de sanar a demanda alimentícia local, a evolução brasileira desta prática se iniciou com os métodos coloniais de produção em escala comercial para exportação à Europa – diferenciando-se inclusive de boa parte da América Espanhola, onde práticas agrícolas avançadas já eram utilizadas para a manutenção da vida em tribos indígenas de grande porte.

Assim, ao invés de possuir uma cultura de agricultura familiar e de Estado, o caso brasileiro evoluiu no sentido literal do agronegócio mercantil, com práticas altamente mercadológicas e capitalistas, criando, logo a partir deste, uma sociedade de trabalhadores rurais que desenvolveu, a partir de suas demandas pessoais, mercados complementares de subsistência.

Teve, desta forma, tanto na colônia como na evolução do império, até o início de sua república, o setor primário como fonte principal de sua vida econômica.

Esta dinâmica foi alterada, no entanto, com o início das práticas de industrialização forçada iniciadas principalmente na Era Vargas e seus sucessores, com políticas que englobaram, entre outras, o pensamento desenvolvimentista e o processo de substituição de importações.

Criou então um êxodo rural que, além de promover a super lotação dos centros urbanos não preparados até hoje para a absorção de toda a população, reduziu progressivamente os esforços do Estado com o campo, gerando a total negligência pública vista hoje na precária infra-estrutura do acesso das zonas rurais do país aos grandes mercados.

## ***2.2 O Pensamento de Roberto Campos***

Embora as pressões acadêmicas e políticas guiassem o Brasil, principalmente nas décadas que se seguiram aos anos 1930, para a industrialização planejada e forçada em campos onde não havia prévia produção nacional, o economista e diplomata Roberto Campos acabou por dar ao agronegócio um influxo econômico e político que, embora não consensual até então, criou os pilares modernos desta atual atividade econômica.

Estabeleceu, quando presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Ministro do Planejamento e Ministro da Fazenda, programas de desenvolvimento agrícola a fim de dar um tom menos intervencionista aos avanços econômicos do país, justificando o

crescimento não por pressões governamentais para setores de alta demanda mas, pelo contrário, por meio de setores já avançados no país tanto em termos de investimento público e privado, bem como em mão de obra e estrutura física (CAMPOS, 1967).

Conhecia os problemas do campo que tentou sanar por meio do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de novembro de 1964) onde dava definições jurídicas ao cenário campesino e, a partir destas, gerava diretrizes para o trato com a reforma agrária – fundamental para a redução das desigualdades sociais das zonas rurais – onde incluía linhas de financiamento para pequenos produtores e, assim, desenvolvia a agricultura familiar, estimulando, ao mesmo tempo, a produção de grande escala – com o incentivo à qualificação de mão-de-obra e melhoramento do maquinário agrícola, além da flexibilização da burocracia legal e financeira do setor.

Mesmo não tendo conseguido a aplicação total de suas idéias, construiu uma vertente de industrialização por meio do campo, desenvolvendo seu complexo industrial e permitindo que hoje, no Brasil, a agricultura – tanto familiar como mercantil – atingisse o patamar avançado que tem.

## **2 A Economia do Agronegócio Hoje**

Entendendo este cenário inicial, fica bem claro perceber hoje o cenário agrícola brasileiro, voltado desde o início para a exportação, mas que, com o grande crescimento de seu mercado interno, teve de se voltar também para o abastecimento alimentar deste país de dimensões continentais.

Possui, antes de tudo, problemas devido ao processo desenvolvimentista que investiu unicamente nos setores urbanos estagnando as zonas rurais. É o que afirma MELLES (2007) ao colocar no *World Bank*<sup>3</sup> parcela da culpa pela negligência ao setor nos últimos 25 anos.

No entanto, Jacques DIOUF (2008), presidente da *Food and Agriculture Organization*<sup>4</sup>, cria expectativas futuras para reverter o quadro, evocando um alto investimento no que chama de acesso do campo aos mercados consumidores – englobando estradas, portos e demais meios de transporte – para solucionar parte da alta dos preços das commodities.

É neste sentido de barateamento, ainda, que discursos das mais diversas áreas seguem no sentido de reduzir a fome mundial. DIOUF afirma, para este campo, a necessidade de se investir na escolha alimentar qualitativa de grupos específicos, estimulando, por exemplo, melhor trato com a alimentação escolar e de gestantes.

No Brasil, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Reinhold STEPHANES (2007) coloca o abastecimento, ato de “levar alimentos à mesa dos brasileiros, em quantidade, com qualidade e preços baixos”, como primeira função básica do setor para o futuro.

Tal discurso está diretamente alinhado com o do presidente do *World Bank* Robert ZOELLICK (2007) que coloca a agricultura como “instrumento fundamental para a realização

---

<sup>3</sup> Banco Mundial

<sup>4</sup> Organização de Alimentos e Agricultura, vinculada a Organização das Nações Unidas.



do objetivo do milênio que consiste em reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que vive na pobreza extrema e passando fome”<sup>5</sup>.

Para o fim da pobreza a justificativa é praticamente um senso comum: “A agricultura é quatro vezes mais eficaz para fazer recuar a pobreza do que os demais setores da economia”.

Afirmção complementada por STEPHANES (2007) como sendo “a geração de emprego e renda no campo” mais uma função básica do setor enquanto DIOUF (2007), sempre na previsão de investimentos, indica o trato especial com o pequeno produtor para estimular um crescimento mais equitativo e o abastecimento de comunidades locais e carentes – seguindo diretamente a linha da agricultura familiar.

Ainda para o pequeno agronegócio, DIOUF (2007) afirma a necessidade de organismos para o desenvolvimento técnico e intelectual de seus empreendedores a fim de promover sua não-exclusão deste mercado cada vez mais competitivo.

Por fim, trata ainda como fundamental o cuidado com a preservação ambiental para garantir o sustento não apenas no curto e médio prazo mas também para as futuras gerações, principalmente agora que a questão energética vem tomando de maneira tão forte a atenção dos agricultores.

---

<sup>5</sup> “L’agriculture est un outil fondamental pour La réalisation de l’objectif Du millénaire qui consiste ‘a réduire de niutué à 2015 la proportion de La population mondiale vivant dans l’extrême pauvreté et souffrant de la faim.” Robert Zoellick, presidente do World Bank, in Le Monde, 20/10/2007.

É o que afirma STEPHANES (2007) ao colocar como última função básica do setor “o fornecimento de energia, uma função que o agronegócio vem consolidando a cada dia, seja pelo apelo econômico, seja por razões ambientais”.

Em linhas gerais, o Brasil mantém o *status*, intitulado ainda por Vargas, de “celeiro do mundo” como referência em pesquisas no setor com agências como a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA) e a Escola Superior Agrícola Luiz de Queiroz (ESALQ-USP), uma enorme área de plantio que é responsável pela economia de 4950 cidades brasileiras e a colocação de primeiro maior exportador mundial de carne bovina e de frango, açúcar, café e suco de laranja, entre outros.

### **3 O Investimento Público no Agronegócio**

Com tal cenário, percebe-se não só os grandes avanços do setor mas, principalmente, sua carência de recursos e investimentos.

Embora a economia agrícola seja, em seu estágio de grande escala, uma das mais próximos da concorrência perfeita, devido a pontos básicos como a definição de preços pelo mercado e a livre entrada e saída para seus produtores, seus pequenos empreendedores necessitam de amplos auxílios para se manter no campo, como foi analisado no cenário anterior.

Tanto para a produção de subsistência como para o abastecimento de comunidades locais, o empreendimento agrícola de pequeno porte está sujeito aos preços da produção de

grande escala e, o que é mais prejudicial, às externalidades que envolvem o trato da terra – bem como pragas, falta de informações climáticas, novas regulamentações e mão de obra instável.

Assim, é fundamental que o poder público direcione especial atenção para o setor dando competitividade, desenvolvendo sua infra-estrutura, preparando-o para o uso eficiente da área de plantio e melhorando o diálogo entre o homem e o meio ambiente (CARVALHO, 2001).

Embora existam pensamentos adversos sobre o direcionamento de subsídios de grande porte - e isso fica claro nas atuais discussões da Rodada de Doha<sup>6</sup> -, o senso comum é a necessidade de cuidados especiais com este setor que garante a base alimentar de toda a população mundial.

---

<sup>6</sup> Organizada pela já citada Food and Agriculture Organization, a Rodada de Doha representa mais um fórum entre países ligados a Organização das Nações Unidas a fim de estabelecer acordos comerciais para o campo do abastecimento alimentar e demais mercados do completo agroindustrial.

## II O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento de um Estado nacional, descrito por Aaron Wildavsky em sua obra *The Politics of the Budgetary Process*<sup>7</sup> (apud CAVALCANTE, 2006) como “*um comportamento pretendido, como a ligação entre recursos financeiros e comportamento humano para se alcançar objetivos políticos*”, esteve nos últimos séculos ligado a toda evolução da gestão governamental representativa, incluindo não só avanços na eficiência do gasto público mas também, e principalmente, na divisão e fortalecimento dos poderes.

Para exemplificar tal fato, POSNER e PARK (2007) citam o avanço inglês onde as experiências política e fiscal do poder legislativo foram fundamentais para a transição do absolutismo para a democracia, uma vez que distribuíram o poder governamental entre os representantes da sociedade, acabando com o monopólio do poder real.

Ainda neste sentido, a distribuição do poder fica mais evidente em sistemas presidencialistas como o brasileiro e o americano onde, diferente do sistema parlamentar de

---

<sup>7</sup> As Políticas do Processo Orçamentário

Westminster<sup>8</sup>, o poder legislativo tem maior autonomia na elaboração de políticas públicas que podem, quando necessário, seguir em linhas diferentes aos investimentos do poder executivo. Especificamente no caso brasileiro, a pluralidade acaba sendo ainda maior pelo sistema não estar fixo a apenas dois partidos, como no caso americano.

É importante citar ainda que este processo, mais do que uma prática de cunho unicamente federal, acontece também nos mais diversos âmbitos do poder, onde também representam avanços democráticos como no caso local da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ao implementar o Programa de Orçamento Participativo, indicado por diversas instituições internacionais, bem como a Harvard University<sup>9</sup> e o World Bank, como uma das maiores inovações de cunho democrático das últimas décadas.

Avançando, assim, junto a uma série de reformas políticas guiadas exatamente por tal abertura de poder, o plano orçamentário reuniu em seu processo uma série de inovações adaptadas das mais diferentes ciências.

Entre elas está o estudo sobre a eficiência e eficácia do uso dos recursos governamentais elaborado por KARMACK (2004) que afirma que cada vez mais os governos vêm buscando reduzir seus gastos a partir da maximização de esforços para a otimização do impacto do gasto público, dividindo suas atribuições com o mercado e suas iniciativas não governamentais.

---

<sup>8</sup> Sistema político inglês.

<sup>9</sup> Universidade de Harvard.

Alguns métodos enumerados pelo estudo visam exatamente o sucesso da gestão privada aliado ao exercício público, bem como as análises de custos marginais e de performance, utilizadas por exemplo para se identificar e avaliar o gasto mensal de cada estudante universitário ou da população carcerária.

Seguindo neste modelo de inovações, a gestão do orçamento público passou por uma outra reconstrução: a transformação dos planos globais em planejamentos estratégicos.

Isto se deu, segundo estudo do WORLD BANK (2002), principalmente a partir do início da década de 80, quando tornou-se mais claro que os planos passados, embora importantes para o crescimento econômico, não proporcionaram o seu adequado desenvolvimento – criando uma série de problemas estruturais para as economias tanto periféricas como desenvolvidas.

A solução, então, seria um planejamento estratégico que ao invés de determinar toda a estrutura orçamentária da nação, funcionasse como um padrão de interesses e intenções dos poderes públicos, remetendo a um arcabouço menos burocrático e mais dinâmico de gastos e investimentos governamentais.

## **1 Planejamento Estratégico Governamental**

O Planejamento Estratégico, amplamente estudado e desenvolvido principalmente a partir de meados da década de 60, como descreve MINTZBERG (1994), evoluiu dentro de uma série de campos do pensamento, tendo passado nas décadas de 1980 e 1990 por uma

profunda revolução (MINTZBERG, 1994; GRAY, 1986). Encontra-se hoje, bem como em seu início, como mote principal da gestão pública e privada, reunindo profissionais especializados em diversas áreas para o seu estabelecimento prévio a qualquer execução.

Trata-se do trabalho de programar possíveis ações para se atingir resultados específicos em um determinado espaço de tempo, atrelado ao pensamento estratégico que se utiliza de toda esta programação para prever possíveis problemas, dificuldades ou até mesmo potencialidades e dar a estas respostas prévias e efetivas.

A diferença do novo modelo encontra-se exatamente na potencialidade do pensamento estratégico: a inclusão dos mecanismos subtemporais de revisão constante do planejamento inicial permitindo, desta forma, o uso da criatividade atrelada ao dinamismo cada vez maior das economias e seus mercados.

Seguindo tal seqüência de planejamento temporal, diversos países aderiram, cada um em um período diferente, ao sistema de planos plurianuais orçamentários.

Na Suécia, por exemplo, a partir de 1996 foi adotada por meio de um ato governamental a possibilidade de se estabelecer um projeto de orçamento com previsão para um número indefinido de anos. Nos Estados Unidos, o espaço de tempo para cada projeto é de cinco anos de objetivos macros enquanto um orçamento anual guia para projetos de curto prazo. Na Holanda, o processo é estabelecido através de uma discussão de pontos consensuais entre os partidos onde, a partir desta, são definidos pontos globais – como a redução do déficit público – para um período de quatro anos. No Reino Unido, embora o poder executivo tenha total autonomia para elaborar o plano orçamentário de três anos, o legislativo é consultado

para os gastos anuais do Annualy Managed Expenditure<sup>10</sup> (AME) e do Departamental Expenditure Limit<sup>11</sup> (DEL).

## **2 O Caso Brasileiro**

No Brasil, o modelo orçamentário vigente foi instituído na nova Constituição Federal a partir de 1988, onde, seguindo os padrões mundiais de avanços estratégicos, passou a englobar em seu processo um ciclo orçamentário de quatro anos com revisões anuais e controle estabelecido diretamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal – o Congresso Nacional.

Obteve para tal um sistema de leis superordenadoras, sendo estas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), controladas diretamente pela Comissão Mista Orçamentária – composta por deputados federais e senadores – com sua relatoria responsável por elaborar e examinar seu pré-projeto que, após efetivado, é apreciado pelo Congresso Nacional.

Segundo SANCHES (1995) o novo modelo instituiu ainda uma forte e necessária vinculação entre o orçamento público e o planejamento governamental:

---

<sup>10</sup> Gasto Anual Gerenciado.

<sup>11</sup> Limite de Gasto Departamental.



*“Nesse sentido um dos instrumentos mais significativos foi a instituição da lei de diretrizes orçamentárias como mecanismo de explicitação das políticas públicas, de balizamento das modificações tributárias, de detalhamento das programações e metas contidas no plano plurianual e de controle da implementação do planejamento. Expressam essa vinculação, igualmente, as normas (dos arts. 165, § 7º, 166 §§ 3º e 4º e 167, § 1º da Constituição) que tornam obrigatória a compatibilização da lei orçamentária anual (LOA) com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e de ambas com a lei do plano plurianual (PPA)” SANCHES (1995).*

Embora haja a problemática da seletividade do poder executivo que será analisada em um momento mais oportuno dentro deste trabalho, constando do poder de executar apenas parcialmente o gasto programado pelo poder legislativo, além do uso excessivo de Medidas Provisórias que passou a ser adotado principalmente a partir de 1993 para legislar sobre a matéria orçamentária, o avanço legal brasileiro – liderado principalmente pela LDO, como já citada – acaba por resguardar boa parte do planejamento estratégico financeiro do país.

## **2.1 O Plano Plurianual**

*“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” Artigo 165, parágrafo primeiro. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988).*

O Plano Plurianual, como indicado não só pela legislação brasileira mas também, e detalhadamente, por estudo do WORLD BANK (2002), é um instrumento único que, muito além de um projeto desenvolvimentista, pela primeira vez na história jurídica do país dá diretrizes para a efetiva implementação dos orçamentos anuais e guia o Governo Federal para

o seu fortalecimento e reconstrução institucional, tendo por objetivo final o seu desenvolvimento econômico e social.

A sua construção se dá pela Presidência da República quando eleita que deve, em seu primeiro ano de mandato, enviar o seu plano quadrienal ao Congresso Nacional até o último dia de agosto. O legislativo, por sua vez, deve deliberar sobre o projeto e retorná-lo ao executivo, aprovado com possíveis alterações, até o décimo quinto de dezembro do mesmo ano.

A partir daí o plano entrará em vigor para o estabelecimento da Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais dos quatro anos subsequentes, estando válida até o primeiro ano do próximo mandato presidencial.

## **2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias**

*“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” Artigo 165, parágrafo segundo. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988).*

Enviada ao Congresso Nacional geralmente até o décimo quinto dia de abril e aprovada até o final de junho do ano anterior à sua execução, esta lei contém as diretrizes básicas para programas governamentais e ações ministeriais do Governo, demonstrando as motivações da Presidência da República em relação ao exercício fiscal anual, a fim de guiar o

processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual com base, ainda, no já citado Plano Plurianual.

### ***2.3 A Lei Orçamentária Anual***

*“A lei orçamentária anual compreenderá: (I) o orçamento fiscal referente os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (II) o orçamento de investimentos das empresas que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (III) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” Artigo 165, parágrafo quinto. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988).*

Esta lei, indicada pela Constituição Federal como demonstra a passagem citada, obedece ainda a um rígido arcabouço legal indicado principalmente pela Lei Complementar nº 101, datada de 4 de maio de 2000, onde ficam explicitadas suas peculiaridades bem como o dever dos legisladores em não cometer atos deficitários, estando obrigados a prever gastos no máximo iguais às receitas governamentais. Para este ponto, a legislação obriga ainda que seja destinado um anexo à lei com o demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária.

É interessante notar ainda, como peculiaridade, o décimo nono artigo desta mesma lei que fixa em 50% o total máximo de gastos com pessoal dentro da previsão orçamentária.

Levando-se em conta que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLO) inicial é enviado à Comissão Mista de Orçamentos (CMO) para sua apreciação e relatoria, bem como o Projeto de Lei de Plano Plurianual e o Projeto de Lei de Diretrizes de Base, a interferência do legislativo ocorre através de vetos parciais, totais ou pela inclusão de emendas – onde entram as dotações orçamentárias para gastos específicos. Assim sendo, estão aptos a elaborar emendas os parlamentares, as Comissões Permanentes, as Bancadas Regionais, as Bancadas Estaduais, sendo as três últimas as componentes da categoria de emendas coletivas e prioritárias.

Assim sendo, este trâmite se configura, segundo SANCHES (1996), como sendo mais de caráter político do que técnico e jurídico devido à possibilidade aberta aos parlamentares em alocar recursos para suas cidades-base por meio das emendas orçamentárias, dando a esta atividade da Comissão Mista de Orçamentos a pauta de maior interesse do Congresso Nacional.

Este projeto de lei, como será descrito a seguir, é dividido em dez campos setoriais, cada qual com suas dotações específicas para a área a qual é referida.

### **III ANÁLISE DO RELATÓRIO ORÇAMENTÁRIO**

Bem como já referido no capítulo anterior, a Lei Orçamentária Anual consta de um projeto de lei enviado a partir da estrutura executiva, o Governo Federal, para a estrutura legislativa, o Congresso Nacional, que por meio de um grupo específico, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, faz com que o projeto tramite na casa, orientado por um relator, bem como qualquer outro.

No caso específico do referido Projeto de Lei nº 30 de 2007-CN, sua liderança geral coube ao presidente da comissão, Senador José Maranhão (PMDB/PB), sendo que cada área temática tem sua relatoria setorial específica. No caso da Área IX referente à Agricultura e Desenvolvimento Agrário, o trabalho foi elaborado pelo Deputado Federal Carlos Melles (DEM/MG).

Este trabalho de relatoria consta não só da análise do material enviado pelo Governo Federal mas também, e principalmente, do diálogo permanente com os demais legisladores e líderes do setor, no sentido de incluir projetos e demandas para apreciação e inclusão no relatório final.

Neste capítulo serão relatadas as especificidades do referido relatório orçamentário final apresentado e aprovado em apreciação no Congresso Nacional.

Para tal, antes disso serão enumeradas algumas questões de natureza explicativa para ilustrar ainda mais toda a complexidade do processo.

## **1 A Relatoria**

Além de todo o trabalho técnico exigido das relatorias de cada projeto de lei, orçamentária ou não, é importante elucidar todo o seu processo de articulação que envolve não só os interesses mais divergentes mas, e principalmente, realidades e necessidades regionais diferentes que precisam da atenção constante dos órgãos públicos, sem distinção nem discriminação.

Para tal, é importante que os líderes selecionados para tais tarefas tenham não só competência notória no setor ao qual são destinados mas uma grande habilidade na articulação de motivações e idéias pelas casas do poder.

Apresenta-se aqui, então, um breve histórico de ações tanto do presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, como do Relator Setorial da Área Temática IX do referido projeto.

### ***1.1 Senador José Maranhão***

Senador eleito pelo Partido da Mobilização Democrática do Brasil (PMDB) para o mandato de 2003 a 2011, José Maranhão tem em sua bagagem política a experiência de quatro mandatos como Deputado Estadual, três como Deputado Federal, além de ter ocupado ainda a Secretária de Agricultura e os cargos de Vice-Governador e Governador de seu estado, a Paraíba.

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), o Senador participou da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 e foi titular das comissões de Educação, do Interior e de Viações e Transportes, entre outras, na Câmara Federal.

Ocupa atualmente no Senado as comissões que tratam da transposição do Rio São Francisco e do Desenvolvimento Regional e Turismo, além da CPMI<sup>12</sup> do BANESTADO.

Assim sendo, José Maranhão tem em seu histórico não só passagem por praticamente todas as esferas de poder, mas também pelas mais diversas áreas de interesse do país, configurando figura única para a liderança de uma Comissão tão extensa e complexa como esta.

---

<sup>12</sup> Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

## ***1.2 Deputado Federal Carlos Melles***

Bacharel em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e pós-graduado em Fitotécnica pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), o empresário Carlos Melles tem em seu histórico não só vitórias políticas mas também uma vasta linha de publicações científicas principalmente em temas relacionados às atividades cafeeiras.

Ocupou diversos cargos na Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), além da Diretoria Executiva do Conselho Nacional do Café (CNC) e a presidência da referenciada cooperativa agrícola Cooparaíso.

No campo político, está no quarto mandato como Deputado Federal por Minas Gerais, tendo sido ainda Ministro do Esporte e Turismo.

Tem em sua bagagem a relatoria do Orçamento Geral da União para 2000, a presidência das frentes parlamentares do Cooperativismo e do Café, e das comissões de Relações Exteriores e da Microempresa – tendo contribuído como relator da Lei Geral da Pequena e Micro Empresa, aprovada recentemente pela Câmara Federal.

Tem destaque notável, assim, nos campos acadêmico e empresarial da agricultura, referenciado pelo meio cooperativista e ferrenho articulador dos micro e pequenos empresários.



## **2 Dificuldades e Potencialidades para a Análise**

Bem como já citado em capítulo anterior, é objetivo do gestor público maximizar a eficácia de seu gasto uma vez que todos os recursos utilizados são frutos de um sacrifício individual do cidadão ao pagar, direta ou indiretamente, impostos.

Configura-se assim a necessidade constante da análise sobre os gastos passados e as perspectivas futuras que levarão a novas, e geralmente diferentes, demandas.

A partir deste ponto, toma-se como dificuldade a extinção e re-criação de programas e organismos fora de sua programação estratégica inicial, impedindo uma total avaliação sobre sua eficácia e até mesmo sobre o redirecionamento de seus recursos.

Exemplo disto se deu na extinção dos programas de desenvolvimento da Fruticultura, da Bovideocultura, da Suinocultura e da Avicultura, tendo sido criados programas de desenvolvimento para a Agrobiodiversidade e para a Agroenergia, entre outros.

De outro lado, mas ainda sob a mesma temática, temos a questão da execução do orçamento que nem sempre é feita de forma integral pelo Governo Federal. Isto cria dificuldades não só para os elaboradores da planilha orçamentária mas também e principalmente para os gestores dos programas e organismos relacionados.

Neste caso, reside ainda a potencialidade da eficácia máxima do recurso público, onde a dificuldade da escassez obriga o gestor a procurar novos métodos de aplicação de recursos para gerir da melhor forma possível com um mínimo esperado.

Cria-se assim uma possibilidade de, em um novo processo orçamentário, percebendo-se a não necessidade de uma verba tão alta, a redução da dotação financeira – reduzindo o ônus que incide sobre o cidadão contribuinte.

### **3 O Relatório Orçamentário**

Partindo para a análise das previsões gerais de gastos, percebemos em termos práticos que embora o caminho geral da administração pública seja o de contenção de gastos, como amplamente explanado anteriormente, a linha de pensamento que prevê maiores investimentos para a agricultura, a fim de preservar não só mercados mas as seguranças alimentar e de energia, tem sido majoritária.

Neste sentido, a previsão total partiu de R\$9,068 bilhões para 2007 para R\$10,324 bilhões para 2008 – constando uma variação positiva de 13,85%.

Percebe-se, ainda, que este aumento foi diretamente responsável pela composição das despesas primárias, uma vez que as despesas financeiras representaram uma redução orçamentária total de R\$58 milhões, constando aumento apenas para a dotação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Tendo em vista, com esta breve introdução sobre o relatório apresentado e aprovado, apontar o aumento notório dos recursos destinados para o setor, a análise sobre o mesmo prosseguirá fazendo um mapeamento de dotações financeiras por órgão orçamentário, explanando as funções e objetivos de cada um, seguido por um detalhamento de emendas

orçamentárias elaboradas tanto por bancadas e comissões como individualmente por parlamentares.

### 3.1 Análise por Órgão Orçamentário

Neste item serão descritos todo o orçamento destinado aos programas e instituições submissas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

É importante explicitar, antes das explanações, os valores apresentados na tabela abaixo:

R\$ em milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Despesa Financeira		Despesa Primária						TOTAL	
			Despesa Obrigatória		Despesa Discricionária		Total			
	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007
MAPA	140	141	1508	1481	766	512	2274	1993	2414	2134
EMBRAPA	1	41	865	774	245	223	1110	997	1111	1038
CONAB	2400	2400	296	240	102	100	397	340	2797	2740
FUNCAFE	0	0	0	0	40	40	40	40	40	40
<b>ORÇ FISC SEG SOC</b>	<b>2542</b>	<b>2582</b>	<b>2668</b>	<b>2496</b>	<b>1152</b>	<b>875</b>	<b>3820</b>	<b>3371</b>	<b>6362</b>	<b>5953</b>
CEASA/MG	0	0	0	0	10	3	10	3	10	3
CASEMG	0	0	0	0	7	1	7	1	7	1
CEAGESP	0	0	0	0	1	15	1	15	1	15
<b>ORÇ DE INVEST</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>
<b>TOTAL DO ORGÃO</b>	<b>2542</b>	<b>2582</b>			<b>1170</b>	<b>893</b>	<b>3838</b>	<b>3389</b>	<b>6380</b>	<b>5971</b>
MDA	86	61	89	63	854	460	942	523	1028	584
INCRA	62	105	795	767	2059	1640	2854	2408	2916	2512
<b>ORÇ FISC SEG SOC</b>	<b>148</b>	<b>166</b>	<b>884</b>	<b>830</b>	<b>2912</b>	<b>2100</b>	<b>3796</b>	<b>2931</b>	<b>3944</b>	<b>3097</b>
<b>TOTAL DO ORGÃO</b>	<b>148</b>	<b>166</b>	<b>884</b>	<b>830</b>	<b>2912</b>	<b>2100</b>	<b>3796</b>	<b>2931</b>	<b>3944</b>	<b>3097</b>
<b>ORÇ FISC SEG SOC</b>	<b>2690</b>	<b>2748</b>	<b>3552</b>	<b>3326</b>	<b>4064</b>	<b>2975</b>	<b>7617</b>	<b>6301</b>	<b>10306</b>	<b>9049</b>
<b>ORÇ DE INVEST</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>
<b>TOTAL ÁREA TEMÁTICA IV</b>	<b>2690</b>	<b>2748</b>	<b>3552</b>	<b>3326</b>	<b>4082</b>	<b>2294</b>	<b>7634</b>	<b>6320</b>	<b>10324</b>	<b>9068</b>

Fonte: SIAFI/STN apud MELLEES, 2007. Elaboração: COFF/CD

### *3.1.1 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*

Criada a partir do Decreto Imperial nº 1067 em 28 de julho de 1860, ainda sob a forma de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, a pasta da agricultura permaneceu neste modelo por 32 anos até que, por meio da instauração do regime republicano, tivesse seu poder transferido para o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas – ocupando papel de segundo escalão da estrutura pública.

Tal pasta voltou a ser considerada oficialmente apenas 17 anos depois quando, em 1909, reformulou-se a estrutura governamental para a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Assim permaneceu até 1930 quando se assumiu a pasta única do Ministério da Agricultura, permanecendo inalterado até 1980, quando se criou pasta específica para as questões da reforma agrária – que trataremos em item mais a frente.

De 1990 a 2003, sofreu uma série de alterações até chegar a sua configuração atual, incluindo, em linhas gerais, a questão pecuária, o abastecimento, a irrigação e algumas linhas produtivas do agronegócio e agroindústria.

Tem hoje o deputado federal Reinhold Stephanes (PMDB-PR) – economista especializado em Administração Pública na Alemanha e em Desenvolvimento Econômico pela CEPAL/ONU – como seu ministro.

São submissas à sua estrutura a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFE).

#### *3.1.1.1 Análise Geral das Despesas*

Bem com afirma o referido relatório, os R\$6,38 bilhões destinados ao MAPA “abrangem todas as unidades orçamentárias e fundos que compõem sua estrutura organizacional”, sendo este recurso responsável, então, não só por sua gestão central mas também pelos já citados FUNCAFE, CONAB e EMBRAPA.

Tal recurso, embora consideravelmente mais alto que o do orçamento anterior, esteve abaixo da média de R\$21.484,1 milhões de despesa total por ministério, colocando a pasta em décimo segundo lugar dentre os mais dotados financeiramente.

#### *3.1.1.2 Companhia Nacional de Abastecimento*

Criada por Decreto Presidencial e gerida sob as normativas da Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990, a CONAB é a agência oficial do Governo Federal “encarregada de gerir as políticas agrícola e de abastecimento, visando a assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado” (CONAB, 2007).

Tem como instrumentos a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Contrato de Opção de Venda, a Venda de Produtos e Embalagens, a Venda de Pontas de Estoques e o Programa de Abastecimento Social.

A CONAB teve neste orçamento não só a dotação já apresentada de R\$2.797 milhões mas, também, R\$3.925 milhões adicionais, apresentados a partir da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda para Operações Oficiais de Crédito.

No caso das dotações deste orçamento setorial, as provisões se concentram no Programa de Abastecimento Agroalimentar para finalidade de aquisição de produtos agrícolas para comercialização – R\$100 milhões – e formação de estoques públicos – R\$2,3 bilhões.

Com um valor menor, destacam-se os R\$3 milhões destinados à conclusão de obra de unidade armazenadora em Uberlândia/MG e os R\$350 mil para a modernização do mercado hortigranjeiro.

### *3.1.1.3 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*

Tendo por foco fundamental “atender as necessidades da sociedade brasileira, conquistando e mantendo uma posição de destaque ou mesmo de vanguarda no âmbito internacional, liderança mundial em tecnologia para clima tropical, crescendo agregação de competitividade ao agronegócio brasileiro, com contribuição relevante para a sustentabilidade ambiental, a segurança alimentar e a inclusão social”, a EMBRAPA é a agência do Governo Federal destinada ao desenvolvimento tecnológico do setor.

Referenciada em todo o mundo acadêmico e empresarial, a agência, dotada com R\$1.111 milhões, contou neste novo orçamento com um aumento de 6,6% em sua provisão financeira, tendo mais do que duplicado seu recurso desde 1998 – dentro de um crescimento de apenas 38% do MAPA no mesmo período.

Como programas especificados estão os já existentes Programa de Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio, o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social, e os novos Programa de Desenvolvimento da Agroenergia e Programa de Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade.

#### *3.1.1.4 Fundo de Defesa da Economia Cafeeira*

Tendo suas normas operacionais definidas em 1987 por meio do Conselho Nacional de Política Cafeeira (MIC, 1987), o FUNCAFE teve por motivação a “compensação dos valores das bonificações e de quaisquer outros incentivos concedidos a exportação do café” e a “formulação de estoques reguladores” entre outras práticas de auxílio ao agronegócio do café – atividade historicamente referenciada pela economia brasileira.

Teve em sua variação anual orçamentária, um decréscimo de 1,05% em sua dotação financeira – em uma seqüência passada de -2,06%, 25,09% e 30,82% para, respectivamente, 2007, 2006, 2005 e 2004.

Do total de R\$2.560.345.622,00, R\$2,44 bilhões foram destinados para o Financiamento de Custeio, Investimento, Colheita e Pré-Comercialização do Café, enquanto atividades adicionais – com destaque para a Pesquisa em Cafeicultura, Publicidade e Conservação de Estoques Reguladores – fechou a cifra de R\$38,5 milhões.

#### *3.1.1.5 Administração Central do MAPA*

Tendo recebido uma dotação de R\$2,414 bilhões, esta unidade orçamentária contabilizou um aumento de 13% se comparada ao exercício anterior. É importante salientar que este aumento tem estado atrelado ao crescimento das despesas com pessoal desde 2001, representando 70% de todo o recurso.

Tal fator deve ser considerado na elaboração de novos planejamentos para que seja avaliada a necessidade, ou não, de uma folha de funcionários tão grande frente à efetividade de seus programas – tornando o esforço do contribuinte, como já citado, mais válido com a otimização de seus recursos.

Na linha comparativa com o exercício anterior, foram excluídos quinze programas, sendo que destes, três foram migrados para outras unidades orçamentárias. Foram criados, ainda, quatro programas:

- a) Desenvolvimento da Agroenergia;
- b) Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade;
- c) Desenvolvimento do Agronegócio no Comércio Internacional; e



d) Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio.

#### *3.1.1.6 Coerência Programática: PPA, LDO e LOA*

Bem como fora descrito no item 3.2 deste trabalho, a Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada com base nas normativas estabelecidas tanto pelo Plano Plurianual como pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, representando não só os gastos de curto prazo do exercício em questão mas toda uma preparação de médio e longo prazo para o crescimento e desenvolvimento do país.

É neste sentido que percebe-se a inserção deste projeto de lei no Plano Plurianual para o período de 2008-2011.

Este plano afirma a necessidade de um gasto de R\$157 bilhões na Função Agricultura, sendo cerca de R\$88 bilhões para o segmento produtivo deste setor. Os objetivos gerais ficam bem claros dentro dos 13 programas finalísticos pelos quais o MAPA é responsável:

- a) Abastecimento Agroalimentar;
- b) Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário;
- c) Desenvolvimento da Agroenergia;
- d) Desenvolvimento da Economia Cafeeira;
- e) Desenvolvimento do Agronegócio no Comércio Internacional;
- f) Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau;
- g) Minimização de Riscos no Agronegócio;

- h) Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social;
- i) Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio;
- j) Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários;
- k) Segurança da Sanidade na Agropecuária; e
- l) Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas.

A parte crítica da análise segue, como orienta o relatório estudado, para a ausência de uma série de ações que comprometem não só o planejamento governamental, mas colocam os projetos em contradição com seu aparato jurídico.

Isto se dá primariamente pela ausência de sete projetos na LOA que a LDO definiu como prioritários. No caso do PPA, foram 15 projetos que não estiveram inclusos na pauta da LDO. Para a relação PPA-LOA, apenas um projeto não foi contemplado.

Na conformidade PPA-LOA, estão presentes 16 projetos e entre LDO-LOA a cifra cai para apenas dois projetos dos nove previstos.

### *3.1.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário*

Este setor pode ser qualificado economicamente com um potencial estratégico de longo prazo talvez muito mais alto do que o citado anteriormente, sob o controle do MAPA, uma vez que trata não diretamente da produção imediatista da agropecuária brasileira mas, em

lugar disto, de seu desenvolvimento enquanto atividade econômica com a finalidade de sanar problemas sociais, estruturais e territoriais.

É neste sentido que o trabalho do Ministério do Desenvolvimento Agrário trabalha: direcionado para o fortalecimento da agricultura familiar – que em um paralelo com o meio urbano pode ser dita como o pequeno empreendimento do campo – e para a reforma agrária que não só representa a inclusão social de uma série de trabalhadores rurais, mas um acréscimo produtivo que pode resolver o problema da distribuição alimentar, maximizando ainda mais a produtividade rural brasileira.

Segue diretamente, desta forma, a linha de ação da Food and Agriculture Organization descrita inicialmente neste trabalho, que coloca o campo como setor estratégico para a inclusão, a solução de problemas da ordem da escassez de recursos e, principalmente, para o desenvolvimento. Linha esta descrita, como também citado, por Roberto Campos, através de suas propostas de agregação de valor a produção rural.

Neste sentido, é interessante ainda colocar o pensamento de ABRAMOVAY (2001) ao tratar sobre a complexidade da questão territorial do meio rural e a peculiaridade de seu desenvolvimento onde

*“idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico” (ABRAMOVAY, 2001).*

Desta forma, esta unidade orçamentária se divide em duas pastas: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

### *3.1.2.1 Ministério do Desenvolvimento Agrário*

Estruturado segundo regulamentação do Decreto nº 5.033 de 5 de abril 2004, o Ministério do Desenvolvimento Agrário é órgão da administração direta e tem como áreas de competência a reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

É neste sentido, e dentro da previsão de importância do setor antes afirmada, que o MDA teve um substancial aumento na provisão orçamentária de 75% do último exercício para 2008, passando para a cifra de R\$1,028 bilhões.

Para 2008, o número de 13 projetos permaneceu inalterado, embora três tenham sido substituídos.

Destes, recebem destaque:

- a) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com um recurso total de R\$264,9 milhões destinados a adotar “medidas de incentivo e direcionando esforços para viabilizar a produção, a industrialização e a comercialização dos produtos gerados na agricultura familiar” (MELLES, 2007);
- b) o Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais com R\$245,4 milhões, caminhando no sentido descrito por ABRAMOVAY (2001) para o fortalecimento do perímetro rural sem colocá-lo a mercê de uma urbanização forçada; e
- c) a Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar com R\$187,6 milhões, constando de um programa novo “que tem como objetivo oferecer novas possibilidades de desenvolvimento para as comunidades rurais, por meio do acesso ao conhecimento e a tecnologias apropriadas” (MELLES, 2007).

É interessante citar ainda, em linha comparativa, que o gasto do MDA com pessoal se restringe a 1,25% do total, indo na linha contrária extrema do MAPA – auferindo, de certa forma, eficiência máxima para os profissionais destacados para o setor.

### *3.1.2.1 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*

Criado em 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária tem como finalidades “promover e executar a reforma agrária (...); promover, controlar e coordenar a colonização; promover as medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação (...); e gerenciar a estrutura fundiária do país” (INCRA, 2006).

Para tais finalidades, o recurso disponibilizado foi de R\$2,916 bilhões, embora haja um gasto de R\$950 milhões diluído entre processos, dívidas, apoio administrativo e setor previdenciário. O valor total segue em um aumento de 16% se comparado ao exercício anterior.

Entre os principais projetos podem ser destacados:

- a) os Assentamentos para Trabalhadores Rurais com R\$965 milhões;
- b) o Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento com R\$562 milhões; e
- c) a Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar com R\$208 milhões.

É importante notificar que, bem como este último programa, existem mais cinco que recebem recursos tanto pelo MDA como pelo INCRA, sendo apenas dois projetos de gasto exclusivo desta unidade orçamentária – exclusivos, obviamente, os referentes aos R\$950 milhões já destacados.

### ***3.2 Análise de Emendas***

Bem como afirmado em item anterior, além de toda a programação estabelecida na proposta enviada do executivo para a CMO, a Lei Orçamentária Anual é aumentada ainda por meio das emendas enviadas por deputados ou grupos específicos.

Estas, como se percebe pelo relatório apresentado (MELLES, 2007), são ajustadas pela relatoria setorial do projeto de lei, a fim de se adequar às peculiaridades de seu conjunto

legal, e só então entram para a composição do orçamento que será apreciada pelo Congresso Nacional.

Esta relatoria tem ainda a potencialidade de vetar emendas mas, como pôde ser observado, após todos os ajustes – mesmo com minuciosa análise inclusive junto ao Tribunal de Contas da União – todas foram inclusas no projeto com exceção apenas de três emendas de remanejamento apresentadas pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC/CD) por serem consideradas de impacto negativo para os projetos aos quais já eram agraciados.

### *3.2.1 Emendas por Bancada*

Totalizando a cifra de R\$164.041.000,00 em sua dotação orçamentária, sendo que 70,74% para o MAPA e o demais para o MDA, as bancadas estaduais tiveram todas as suas 22 emendas aprovadas parcialmente – dentro da metodologia de ajustes afirmada anteriormente.

Tiveram maior número de projetos – e recursos destinados – os estados de Minas Gerais (R\$30 milhões) e Acre (R\$40 milhões), com três projetos cada, seguidos de Rondônia, Sergipe, Distrito Federal e Mato Grosso com duas cada. Goiás, Pernambuco, Santa Catarina, São Paulo, Amazonas, Pará, Piauí e o Rio Grande do Sul receberam um projeto cada.

Para este tipo de emendas, os destaques diferenciais se dão nos recursos dotados pela Bancada do Acre que foi a única a destinar verbas para o INCRA (MDA) – para projetos de

assentamentos e de infra-estrutura viária –, pela Bancada do Distrito Federal, sendo a única a alocar recursos na EMBRAPA (MAPA) – com implantação de estrutura física e laboratorial –, e das bancadas de Minas Gerais e Rondônia que destinaram parte de seus recursos para o MDA – assistência técnica e regularização fundiária, respectivamente.

### *3.2.1 Emendas por Comissão*

Destinaram R\$143 milhões em recursos por meio das comissões de:

- a) Agricultura e Reforma Agrária, com um total de R\$49 milhões – MAPA, MDA e EMBRAPA (MAPA) –;
- b) Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com R\$69 milhões para as mesmas unidades orçamentárias; e
- c) Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, com dotação única de R\$25 milhões para o Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário (MAPA).

Todas as referidas dotações foram feitas em cunho de distribuição por todo o território nacional.



### 3.2.1 Emendas por Parlamentar

Com uma dotação que totalizou a cifra de R\$335.668.470,00, estas, como de costume, foram as maiores não só em valor mas principalmente em quantidade, somando 628 emendas orçamentárias.

No quesito valor, tiveram destaque os deputados Tatico (PTB-GO) com R\$6 milhões destinados a aquisição de patrulhas mecanizadas (MAPA) em todo o território nacional e Edio Lopes (PMDB-RR) com R\$5.550.000,00 destinados a projetos diversos em Rorainópolis (RR) e Iracema (RR).

Em termos de quantidade de emendas, o destaque ficou com os deputados:

- a) Mussa Demes (DEM-PI), com 24 projetos, todos para o seu estado, sendo que um para cada município diferente – e um para a Associação Piauiense dos Produtores de Sementes e Mudanças – e todos na unidade de Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário (MAPA);
- b) Siba Machado (PT-AC), com 11 projetos, agraciando diversos municípios de seu estado, sendo que todos para projetos vinculados ao MAPA com diferenciação de apenas um, direcionado a um Centro de Treinamento e Estruturação Cooperativista em Sena Madureira (AC); e
- c) Abelardo Lupion (DEM-PR), com 9 projetos, sendo que um de cunho nacional e 8 regionais para seu estado, divididos entre projetos de desenvolvimento do setor agropecuário e promoção e participação em exposições e feiras agropecuárias. O

projeto de nível nacional se destinou a auxiliar o desenvolvimento do associativismo rural e do cooperativismo.

É interessante destacar ainda, em termos de complemento à linha adotada pela relatoria setorial, as emendas elaboradas pelo deputado Carlos Melles (DEM-MG), direcionadas para o Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário e o Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário, ambos para o estado de Minas Gerais, totalizando R\$2 milhões.

### **3.3 Voto do Relator**

*“Pelo exposto no presente Parecer, somos pela APROVAÇÃO da proposta orçamentária para o ano 2008 (PLN nº 30, de 2007-CN) no que concerne aos órgãos e entidades albergados pela Área Temática IX (Agricultura e Desenvolvimento Agrário) nos termos apresentados pelo Poder Executivo na forma da Mensagem nº 15, de 2007-CN (nº 649, de 2007, na origem), com as alterações decorrentes das emendas que propomos aprovação” (MELLES, 2007).*

## **CONCLUSÃO**

Entrando no caráter conclusivo deste trabalho, é interessante elucidar alguns pontos que, mesmo já citados durante a narrativa feita, são importantes para uma análise geral tanto do processo orçamentário como para apontar potencialidades futuras do setor e da questão social do país – diretamente atrelada ao meio agropecuário.

Assim sendo, ligam diretamente o embasamento descritivo inicial do trabalho aos dados técnicos apresentados a partir do relatório orçamentário.

### **1 O Processo Orçamentário**

Tendo em vista as afirmações estabelecidas por KARMACK (2004), o processo de elaboração orçamentária se pautou pela eficiência máxima ao enxugar e ajustar emendas, realocando gastos excessivos e repetidos, além de elucidar, mesmo que apenas em caráter informativo, itens que poderiam ou até mesmo deveriam ser alterados em futuros trabalhos similares mas que, por alguma dificuldade atual, não poderiam ser corrigidos nesta proposta.

A relatoria setorial buscou ainda se referenciar de maneira honesta e transparente, não só pela análise minuciosa dos valores propostos para cada unidade, mas também pela consulta constante ao Tribunal de Contas da União, a fim de não beneficiar projetos suspeitos de desvio.

Neste ponto referente à eficiência, é importante repetir ainda comentário já feito acerca da seletividade do Poder Executivo a qual SANCHES (1995) se referiu como prejudicial ao planejamento orçamentário. Este Poder deve sim se utilizar politicamente da questão, não enviando recurso para as dotações feitas para cidades – ou por deputados – não pertencentes a sua base de apoio mas, ao mesmo tempo, cria a potencialidade do trabalho eficiente que estimula cada setor a trabalhar ao máximo com a mínima previsão financeira.

É fato que existe, com isso, a possibilidade de se perder parte dos projetos – incluindo aí os de melhor planejamento inicial – mas, ao mesmo tempo, evita-se gastos adicionais em setores que utilizar-se-iam do recurso apenas para não ter de deixá-lo voltar ao final do exercício fiscal.

Ainda dentro do caráter político deste processo, é interessante retornar ao posicionamento de SANCHES (1996) que coloca o processo como sendo muito mais político do que econômico-administrativo ao citar as emendas individuais de parlamentares.

Estas, de fato, representam a grande maioria das emendas propostas e têm, sim, um caráter político muito forte – tanto na sua liberação pelo Executivo, como citado, quanto em sua elaboração pelos deputados – mas, ao mesmo tempo, são a única forma de se estabelecer

uma relação forte do Governo Federal com municípios e até mesmo estados que de outra forma não seriam contempladas.

A questão fica claramente visível ao se contar o número de 22 bancadas estaduais com propostas de emendas dentro de um universo de 27 unidades federativas na União.

Nesta questão é notável a importância da representação local e regional de cada deputado mas, ao mesmo tempo, é fundamental que se trabalhe no constante aumento e desenvolvimento dos trabalhos voltados para a ética e transparência do trabalho do legislativo, para que, desta maneira, o instrumento orçamentário se torne mais técnico do que político.

Outra questão é descrita pelo WORLD BANK (2002) como o grande potencial estratégico do processo orçamentário deve receber maior cuidado nos futuros trabalhos da União – mais uma vez reduzindo seu caráter político em favorecimento do técnico.

Assim sendo, os laços entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual devem se fortalecer – evitando os erros elucidados no relatório apresentado – a fim de não só respeitar a Constituição Federal mas se utilizar deste potencial que é o avançado modelo orçamentário brasileiro.

A deficiência, no caso, pode ser sanada pelo treinamento e contratação de mais profissionais voltados para o setor, tanto para uso dos gabinetes do poder legislativo como para ministérios e até mesmo pela CMO.

Por fim, é importante retomar o tema da eficiência do gasto público e repetir a diferença absurda existente entre os orçamentos administrativos do MAPA e do MDA onde os gastos com pessoal variam, respectivamente, de 70% e 1,25%.

Neste sentido, sendo tão abrupta a diferença, percebe-se uma necessidade de estudo específico mais aprofundado para a questão, a fim de se identificar causas e, potencialmente, apontar rumos diferentes para a administração central de cada ministério.

## **2 Os Caminhos da Agricultura**

Iniciando-se com a já citada narrativa de MARQUES e MELLO (1999) sobre os pontos básicos do agronegócio, percebemos no discurso de STEPHANES (2007) um direto interesse do Governo Federal em desenvolver todas as suas potencialidades, caminhando desde a melhoria dos insumos – por meio, entre outros, do trabalho da EMBRAPA – até seu objetivo máximo: o abastecimento da população.

Assim sendo, podemos perceber ainda mais a ênfase deste tema inicial – a educação no campo –, coberto diretamente também pela EMBRAPA, referência internacional nos estudos que cercam os diversos temas agrários, que recebeu dotações financeiras em praticamente todas as unidades orçamentárias.

Este ponto, desenvolvido amplamente pelos estudos de Roberto Campos, tem seu valor aumentado cada vez mais e pode ser indicado, como também CARVALHO (2001) prevê, como a transição para um estágio social, onde o ambiente rural passará de coadjuvante

e base inicial do meio urbano, para um círculo único e peculiar de avanços sociais e econômicos.

Este avanço proporciona ainda outro ponto elucidado por STEPHANES (2007), ZOELLICK (2007), MELLES (2007) e DIOUF (2008) que é o potencial do setor como fator de solução para boa parte dos problemas sociais do país.

Para este ponto o MDA tem realizado papel fundamental por meio de seus projetos voltados não só para assentamentos mas, principalmente, para o desenvolvimento das pequenas propriedades geridas por meio do associativismo rural e do cooperativismo.

A valorização do trabalhador rural, tanto por meio de uma real reforma agrária de cunho social e econômico como pela educação rural, é fundamental para que se atinjam os objetivos da maior parte dos mecanismos nacionais e internacionais de política agropecuária apresentados, neste trabalho, por meio dos discursos de seus dirigentes.

O MAPA, neste sentido, colabora com a já citada educação do campo e com os pequeno e médio produtores.

Tais avanços maximizam a produção, reduzem diferenças sociais e permitem, ainda, o desenvolvimento econômico do setor – permitindo assim mais um ponto colocado por Roberto Campos: a formação de um complexo industrial do setor.

No final da cadeia produtiva está o ponto máximo do setor, importante para todos os cidadãos brasileiros – contribuintes – e dos demais países comercialmente ligados ao Brasil: o abastecimento alimentar.

Para tal, a CONAB destina recursos e atenção crescente, recebendo cada vez mais recursos, a fim de atingir não só os objetivos políticos brasileiros (STEPHANES, 2007) mas também os objetivos do milênio destacados pela ONU e FAO (DIOUF, 2008; ZOELLICK, 2007).

Por fim, percebemos que a evolução histórica do setor, descrita por AQUINO et al (1999), prossegue e dá indícios de que entra em uma nova fase de importância econômica e social, se voltando – como já fora antes do início da economia industrializada moderna – para o foco das atenções do mundo globalizado.

### **3 Educação Rural: Uma Nova Fase Econômica**

Em caráter conclusivo, este trabalho permite afirmar que o ano de 2008 tende a representar parte da fase de transição – talvez conclusiva – para um novo ciclo econômico – já estudado e previsto em outras épocas – onde o diálogo entre o homem e o meio ambiente é dado com maior cuidado e visto com maior cautela.

É tratado como ponto fundamental para se atingir não só o abastecimento alimentar – que se torna mais difícil a cada dia pelas incertezas do preço dos alimentos – mas como forma de se resolver graves questões sociais que se alastram pela história econômica da humanidade.



Fonte de saúde alimentar, cuidados ambientais e equilíbrio sócio-econômico que só serão atingidos a partir do trato exatamente com a questão que mais foi beneficiada neste trabalho orçamentário por meio tanto do subsídio estrutural, das constantes unidades orçamentárias de assistência técnica e sustentabilidade e do brilhante trabalho realizado pela EMBRAPA: a educação rural.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAMOVAY, Ricardo. Ruralidade e Desenvolvimento territorial. Gazeta Mercantil, p. A 3, de 15 de abril de 2001. São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; et al. História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais. 37ª edição. São Paulo: Record, 1999.

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 4.504, de novembro de 1964. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004. Brasília: Governo Federal, 2004.

BRASIL, República Federativa do. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL, República Federativa do. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. A Implementação do Orçamento por Resultados no Âmbito do Executivo Federa: Um Estudo de Caso. Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

CAMPOS, Roberto. *Reflections on Latin American development*. Texas: University Press of Texas, 1967.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de. Políticas públicas e competitividade na agricultura. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 21, nº 1, janeiro-março, 2001.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. Comunicado CONAB/MOC nº 014 de 15 de junho de 2007. Manual de Operações CONAB. Brasília: CONAB, 2007.

DIOUF, Jacques. *The current food crisis: Challenges and opportunities for agricultural development*. Havana, 21 de julho de 2008.

EMBRAPA, Secretaria de Administração e Estratégia da. IV Plano Diretor da EMBRAPA: 2004-2007. Brasília: EMBRAPA, 2004.

GRAY, Daniel. *Uses and Misuses of Strategic Planning*. Harvard Business Review, edição Janeiro-Fevereiro 1986. Massachusetts: Harvard Business School Publishing Corporation, 1986.

KAMARCK, Elaine. *Government Innovation Around the World*. Faculty Research Working Papers Series. University of Harvard, 2004.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Regimento Interno, de 20 de outubro de 2006. Brasília: Diário Oficial da União, 2006.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

<<http://www.agricultura.gov.br>>. Acessado no dia 28 de setembro de 2008.

MARQUES, Pedro V.; MELLO, Pedro C.. Mercados futuros de commodities agropecuárias: exemplos e aplicações aos mercados brasileiros. São Paulo: Bolsa de Mercadorias & Futuros, 1999.

MELLES, Carlos. Relatório apresentado sobre o Projeto de Lei nº 30/2007-CN: Área temática IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

MIC, Ministério da Indústria e do Comércio. Portaria nº 149 de 16 de setembro de 1987.

Brasília: Diário Oficial da União, 1987.

MINTZBERG, Henry. *The Fall and Rise of Strategic Planning*. Harvard Business Review, edição Janeiro-Fevereiro 1994. Massachusetts: Harvard Business School Publishing Corporation, 1994.

POSNER, Park; PARK, Chung-Keun. *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*. OECD Journal on Budgeting, vol. 7 – nº 3. Paris: OECD Publishing, 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Soluções*. Revista de Administração Pública, nº 5. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *A Participação do Poder Legislativo na Análise e Aprovação do Orçamento*. Revista de Informação Legislativa nº 131. Brasília: Senado Federal, 1996.

STEPHANES, Reinhold. *Discurso do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2007/2008*. Palácio do Planalto, 28 de agosto de 2007.

WORLD BANK. *Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning. Volume I: Main Report*. Report nº 22870-BR. Washington: World Bank, 2002.